DES CHOIX DE SOCIÉTÉ DÉTERMINANTS POUR L'AVENIR DES FEMMES : RÉACTION DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME AU LIVRE BLANC SUR LA FISCALITÉ DES PARTICULIERS

Document adopté par le Conseil du statut de la femme à sa réunion des 13 et 14 juin 1985

Francine Lepage, avec la collaboration de
Louise Barnard et de Micheline Boivin
Service de la recherche
1985-11-18

Dépôt légal: 4ème trimestre 1985
Bibliothèque Nationale du Québec
ISBN: 2-550-12757-9

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

Un peu d'histoire 1

Un changement de cap 2

Les mécanismes suggérés 3

Et les femmes 6

CHAPITRE 1 - LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU REGIME DE TAXATION ET DE LA POLITIQUE GENERALE DE TRANSFERTS 9

1.1 Les mesures touchant les adultes 9

1.1.1 Le remaniement de l'exemption de personne mariée : 10

- Le maintien d'une disposition qui favorise les maris... et les maris à revenu élevé 12

- Une incitation à la dépendance pour les épouses..... 13

- Un crédit d'impôt personnel : une solution plus respectueuse de l'autonomie des personnes 14

1.1.2 La réduction de l'exemption personnelle et l'institution d'une exemption pour le logement : 15

- Une idée novatrice 15

- Des estimations incomplètes 16

- Un Etat inquisiteur? 16

1.2 Les mesures visant à combler les besoins des enfants 16

1.2.1 Les exemptions pour enfant : la voie privilégiée au détriment des allocations familiales pour couvrir les coûts généraux des enfants : 18

- Une aide qui profite davantage aux parents à revenu élevé 20

- Des mesures orientées vers le père pourvoyeur plutôt que vers la mère 22

- Une accentuation de la dépendance des grands enfants 24

- Une politique mieux adaptée 25

1.2.2 Les coûts de garde : des frais apparents surtout en cas d'emploi ou d'études : 29

- Un fardeau non allégé pour les familles et... la guerre des reçus 32

- Pour les mères au foyer : des coûts de garde invisibles et des besoins ignorés 34

- Une façon plus adéquate de répondre aux besoins 37

1.3 Les mesures orientées vers les familles monoparentales : 39

- Une aide moins généreuse 40

- Une sous-estimation des frais encourus... 41

- Une meilleure prise en compte des coûts supplémentaires 43

1.4 Les mesures s'adressant aux personnes âgées 46

- Le maintien de dispositions qui profitent peu aux femmes âgées..... 48

- Des avantages fiscaux mieux répartis..... 49

Conclusion.....51

- Le premier but d'une politique de soutien économique aux familles..... 52

- L'harmonisation des politiques..... 53

- Un affaiblissement de l'universalité au détriment des classes moyennes..... 53

- Une politique reflétant les familles actuelles et non une conception passéiste de la famille..... 54

CHAPITRE 2 - LA RÉFORME DE L'AIDE SOCIALE 57

2.1 La réforme et son contexte 57

2.1.1 Les motifs 57

2.1.2 Les propositions 59

Le programme de garantie de revenu 59

Les activités de réinsertion 62

L'aide supplémentaire à la garde des enfants 62

L'administration du programme 63

L'option privilégiée par le gouvernement .. 63

2.1.3 Les femmes à l'aide sociale..... 65

Leur profil statistique 65

Leurs perspectives d'emploi 66

2.2 Analyse critique des propositions du Livre blanc..... 68

2.2.1 Une erreur de diagnostic 68

2.2.2 Les dangers d'une garantie insuffisante des ressources 73

Une réduction de la protection minimale accordée 73

Les conjointes 75

Les responsables de famille monoparentale 75

Les coûts sociaux et humains prévisibles 77

2.2.3 Vers une autonomie plus grande des personnes? 78

Une vue générale 78

Les jeunes adultes et les conjointes 81

Les responsables de famille monoparentale 83

Conclusion 85

CONCLUSION GENERALE 87

Notes 91

Annexe 1 I

Annexe 2 V

Annexe 3 IX

INTRODUCTION

En janvier 1985, le gouvernement du Québec soumettait à la discussion publique un Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. Dans ce document, on suggère d'abaisser le fardeau fiscal de la majorité des contribuables, notamment des personnes à revenus moyen et élevé. On envisage également une révision marquante des mesures de soutien économique aux familles comme les allocations familiales, l'allocation de disponibilité, les exemptions pour enfant et la déduction de frais de garde. On propose enfin des changements majeurs aux programmes de derniers recours s'adressant aux familles et personnes seules dans le besoin comme l'aide sociale, le supplément au revenu de travail et l'aide financière à la garde. Trois grandes options de réforme sont présentées. L'entreprise est de taille.

Un peu d'histoire

La fiscalité, on le sait, est à la base même de l'avènement de l'Etat moderne. Sans budget, sans capacité de lever taxes et impôts ou d'avoir accès au produit de tels prélèvements pour financer ses dépenses, l'Etat aurait eu une existence bien symbolique.

Avec l'industrialisation et l'urbanisation toutefois, la population a senti la nécessité de mettre en commun des ressources afin de se donner des services collectifs, de soutenir le développement économique et de mieux répartir les richesses. On ne pouvait plus s'en remettre uniquement à l'entraide familiale et à la charité des proches pour parer à la misère et de nouvelles formes d'insécurité étaient apparues.

On en vint à développer une politique de sécurité sociale de plus en plus complète, basée sur la dispensation de services et l'octroi de prestations en espèces (appelées aussi transferts). Par là, on reconnaissait que le manque de ressources issu du chômage, de la maladie et de la vieillesse devait avant tout d'une responsabilité collective que notre système économique ne pouvait garantir à tous et à toutes un emploi ainsi qu'un accès suffisant aux fruits du développement. On réalisait aussi que la pauvreté, en l'absence de mesures visant à la contrer ou en soulager les effets, pouvait causer des torts irréparables aux adultes ainsi qu'aux enfants et entraîner des coûts sociaux importants. S'appuyant sur la capacité de l'économie de générer des revenus, l'Etat a pu jouer un rôle moteur dans l'essor de notre société.

Un changement de cap

La crise économique, le chômage, l'importance des budgets octroyés à l'aide sociale, des impôts jugés trop lourds, le caractère peu incitatif à l'emploi attribué aux programmes d'aide et au régime fiscal, les impératifs d'une économie de plus en plus ouverte sur l'extérieur sont parmi les motifs qu'on évoque aujourd'hui pour justifier la nécessité de revoir la fiscalité de même que la sécurité du revenu. On déplore aussi la coordination insuffisante existant entre les différents programmes de transferts aux personnes de même qu'un manque d'intégration entre la fiscalité et les transferts. On relève enfin certaines iniquités dans le traitement fiscal accordé à certains individus et à certaines familles.

Plus fondamentalement, les auteurs du Livre blanc posent un regard sur le rôle social et économique qu'a joué l'Etat québécois dans le passé et ce, particulièrement depuis les années soixante, et ils suggèrent de nouvelles orientations pour le futur.

Selon eux, le problème économique le plus important soulevé par le régime actuel est la diminution de l'incitation au travail. Cela se vérifierait tant chez les personnes à faible revenu, qui se voient retrancher très rapidement leurs prestations d'aide sociale dès qu'elles touchent un revenu de travail, que chez les particuliers à revenu moyen ou élevé pour qui tout revenu additionnel serait lourdement taxé.

Les rédacteurs du Livre blanc remettent également en question les seuils de pauvreté couramment utilisés, les jugeant trop généreux. Pour ne pas inciter à la dépendance de l'Etat, ils croient que le revenu minimum garanti par l'Etat devrait être établi en fonction des dépenses moyennes effectuées pour satisfaire leurs besoins essentiels par les ménages à plus faible revenu vivant principalement de revenu d'emploi. Si l'on classe les ménages par ordre croissant de revenu, il s'agirait de ceux qui appartiennent au 10% réalisant les revenus les plus bas. L'analyse du Livre blanc se basant sur l'année 1983, ce groupe comprenait les ménages qui gagnaient moins de 13 700$ cette année-là.

Les mécanismes suggérés

La réforme vise donc à inciter les individus à l'emploi et au perfectionnement professionnel de façon à ce

qu'ils se prennent en charge au lieu de dépendre de l'Etat. Différents mécanismes sont suggérés.

Pour les auteurs du Livre blanc, une réduction du fardeau fiscal des contribuables à revenu élevé s'impose d'abord, même si, de leur aveu, un coût de la vie moins élevé à Montréal que dans les autres grandes villes canadiennes par exemple, compense une imposition plus lourde. Cette réduction accroîtrait leur incitation au travail. L'avantage comparatif détenu par le Québec au titre du coût de la vie pourrait alors servir d'instrument de développement économique en contribuant à retenir au Québec les personnes à haute productivité ou à les y attirer. Il en va de même pour les contribuables à revenu moyen qu'on aurait également intérêt à détaxer. Les moyens à privilégier pour ce faire, disent-ils, seraient la diminution des taux marginaux de taxation et une meilleure prise en compte des coûts reliés à l'emploi.

En second lieu, il faut, selon eux, rendre plus avantageuse aux personnes à faible revenu la réinsertion sur le marché du travail. Pour y arriver, ils suggèrent, dans les options II et III, d'abaisser le niveau de prestation qui est garanti aux personnes jugées aptes au travail, mais qui ne sont pas en emploi ou en activité de réinsertion. On envisage de plus d'encourager ces personnes à participer à l'emploi ou à des activités accroissant leur aptitude au travail en ne réduisant leur prestation que de 50% du revenu gagné et non plus d'un taux voisin de 100%, comme à l'heure actuelle.

Enfin, on propose d'intégrer complètement les régimes de taxation et de transferts selon les modalités suivantes :

- Les mêmes besoins essentiels seraient reconnus dans le système d'imposition et dans celui des transferts.

- Tant que les revenus de l'individu ou du ménage sont insuffisants pour couvrir ses besoins essentiels, celui-ci recevrait des paiements de transferts et ne paierait pas d'impôt.

- Quand ses revenus sont suffisants pour rencontrer ses besoins essentiels reconnus et ceux des personnes à sa charge, l'individu ou le ménage ne devrait plus toucher de transferts et il devrait commencer à payer des impôts sur le revenu exédant ce niveau. Son revenu augmentant, sa contribution au fisc devrait s'accroître.

Les auteurs remettent donc ainsi en question les allocations universelles. On sait que les allocations universelles sont celles qui sont versées à toutes les personnes rencontrant un besoin présumé sans que ces dernières aient à faire la preuve d'un manque de ressources. Par exemple, toutes les familles ayant des enfants et non seulement les familles pauvres, reçoivent actuellement des allocations familiales, sur la présomption que tous les enfants occasionnent des coûts d'entretien à leurs parents.

Dans un système de transferts devenu sélectif selon le revenu, seules les personnes à faible revenu dont on a vérifié le manque de ressources seraient admissibles aux

prestations de l'Etat. C'est ensuite en accordant des réductions d'impôt, au moyen d'exemptions fiscales, aux individus ou aux ménages ayant un revenu imposable que l'Etat entendrait reconnaître que ceux-ci doivent pourvoir à leurs besoins essentiels et à ceux de leurs enfants.

On voit qu'au nom de l'efficacité économique, l'Etat initiateur et maître d'oeuvre céderait le pas à un Etat dans lequel l'initiative individuelle tiendrait un rôle plus important encore dans le développement économique. L'Etat-providence, fondé sur l'accès universel à la sécurité du revenu et sur une garantie de ressources assurant la satisfaction des besoins essentiels, s'estomperait au profit d'un Etat où, au-delà d'un minimum, aide gouvernementale et incitation au travail seraient désormais liées. En focalisant sur les mesures d'incitation au travail, on met en doute la volonté de travailler des prestataires d'aide sociale plutôt que de voir dans la pénurie d'emploi la principale cause de la dépendance financière des individus.

Et les femmes

De leur côté, plusieurs groupes de femmes revendiquent depuis bon nombre d'années des réformes en matière de fiscalité et de sécurité du revenu. Déjà, en 1978, dans sa politique d'ensemble, le Conseil du statut de la femme réclamait un régime fiscal dans lequel les conjointes ne seraient plus considérées comme des personnes à charge et une meilleure couverture des coûts d'entretien et de garde associés aux enfants. Il demandait aussi une politique de sécurité du revenu assurant un niveau de vie décent aux personnes et aux familles dans

le besoin, tout en leur fournissant les possibilités d'améliorer leurs conditions de vie. Plus récemment, dans son avis touchant le Document de consultation sur la politique familiale, le Conseil revenait à la charge pour revendiquer des mesures économiques et sociales plus adaptées aux besoins des parents et des enfants.

Le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers est-il en mesure de satisfaire aux attentes des femmes? Nous poserons au départ les principes fondamentaux que toute réforme se doit, selon nous, de sauvegarder si l'on veut qu'elle soit équitable pour les femmes; ce sont :

- le respect de l'autonomie;
- la reconnaissance de l'apport des femmes à la production sociale;
- le droit au travail rémunéré;
- la préservation de la dignité humaine.

Rappelons aussi la nature du Livre blanc qui nous est présenté. Contrairement à l'usage, les intentions gouvernementales en matière de réforme n'y sont pas déjà arrêtées. S'il indique sa préférence, le Gouvernement choisit plutôt de soumettre à la discussion publique trois options et il identifie, en outre, huit questions fondamentales sur lesquelles la population est appelée à se prononcer. On sait également que, après la sortie du Livre blanc, le ministre des Finances, monsieur Yves Duhaime, présentait en avril 1985 un Discours sur le budget où semblent déjà transparaître certains choix.

Cependant, nous soumettons le présent avis dans l'esprit des engagements de consultation que le Gouvernement

québécois a pris, tant sur la politique familiale que sur la réforme de la fiscalité et des transferts, dans l'esprit aussi que les orientations du dernier budget ne peuvent être sans retour et dans l'esprit, finalement, que les choix de société qui seront effectués seront déterminants pour l'avenir des femmes.

Au premier chapitre, nous traiterons des propositions de modification du régime de taxation des particuliers et de la politique de transferts universels. Le second chapitre sera consacré à la réforme de l'aide sociale. Enfin, la conclusion nous permettra de porter un jugement global sur le document.

CHAPITRE 1

LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU RÉGIME DE TAXATION ET DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE DE TRANSFERTS

Au nom d'une plus grande équité entre les individus et les familles, le Livre blanc suggère des changements importants au système de taxation des particuliers et à la politique de transferts universels. Certaines de ces propositions nous semblent intéressantes, comme la meilleure prise en compte des coûts de travail ou l'instauration des crédits de taxe de vente et d'impôt foncier au profit des contribuables à faible revenu. D'autres mesures, par contre, nous apparaissent moins heureuses. Si nous souscrivons, par exemple, à l'intention gouvernementale d'accorder une aide accrue aux familles ayant des enfants, nous remettons en question la façon dont on entend le faire.

Nous centrerons notre analyse sur les dispositions qui intéressent plus particulièrement les femmes à titre d'adulte, de parent, de responsable de famille monoparentale ou de personne âgée.

1.1 Les mesures touchant les adultes

Selon les auteurs, le régime fiscal comporterait des iniquités à l'endroit de certains couples. Par ailleurs, l'exemption personnelle accordée à chaque personne recevant un revenu surestimerait les besoins des adultes partageant un logement.

Les auteurs proposent donc de corriger ces lacunes en remaniant l'exemption de personne mariée, en réduisant

l'exemption personnelle et en créant une exemption de logement pour les personnes vivant seules.

1.1.1 Le remaniement de l'exemption de personne mariée

Dans un couple, chacun des conjoints disposant d'un revenu peut se prévaloir d'une exemption personnelle. Lorsqu'un des conjoints n'a pas de revenu suffisant pour ce faire, une partie de son exemption lui est conservée sous forme de revenu exonéré, alors que l'autre partie est transférée à son conjoint sous forme d'exemption de personne mariée. L'exonération lui permet de gagner un petit revenu sans que l'exemption de personne mariée accordée à l'autre conjoint ne soit réduite. Le couple dans lequel un des conjoints bénéficie d'un revenu exonéré et l'autre de son exemption personnelle et de l'exemption de femme mariée profite donc d'un même niveau d'exemptions que celui dans lequel les deux conjoints utilisent leur exemption personnelle. Cependant, comme l'exemption personnelle est supérieure à l'exemption de personne mariée, le couple dont l'un des conjoints est sans revenu aucun reçoit un montant total d'exemptions inférieur. Il y aurait là iniquité selon les auteurs du Livre blanc.

Une autre source d'injustice viendrait du fait que, pour un même niveau de revenu familial, le ménage dans lequel le revenu est inégalement réparti entre les conjoints en comparaison de celui dans lequel le revenu est également partagé paie des impôts sur le revenu sensiblement plus élevés. Cela découle du choix de l'individu comme unité d'imposition et de la progressivité du taux d'imposition.

On pourrait croire, écrivent les auteurs, que cette différence de traitement se justifie en partie par l'existence de frais supplémentaires, quand les deux conjoints sont en emploi, ou par la non-taxation de la valeur de la production domestique effectuée, quand l'un des conjoints est au foyer. Mais, selon eux, comme l'écart des impôts à payer devient de plus en plus grand à mesure que le revenu augmente, ce coût additionnel pour le ménage ayant un revenu unique élevé ne serait alors plus en rapport avec la valeur du travail domestique dans ce ménage ou avec les frais de travail supplémentaires quand les deux conjoints sont en emploi.

Dans le Livre blanc, on note aussi qu'un contribuable ne peut se prévaloir de l'exemption de personne mariée pour son conjoint de fait, même s'il subvient à ses besoins, ce qui serait inéquitable.

Après avoir suggéré de réviser à la baisse l'exemption personnelle, les auteurs recommandent d'accroître au niveau de l'exemption personnelle l'exemption de personne mariée. Par contre, le revenu exonéré serait aboli (1 360 $ en 1983), tout dollar gagné réduisant d'autant l'exemption de personne mariée. La conjointe (ou le conjoint) réalisant un petit revenu perdrait donc la partie de son exemption qui lui revenait en propre. Celle-ci serait reportée sur l'exemption de personne mariée allant au conjoint réalisant le revenu le plus important du ménage.

Dans le Livre blanc, on propose finalement que les conjoints de fait puissent se prévaloir, eux aussi, de l'exemption de personne mariée.

Sauf en ce qui a trait à ce dernier point, le Discours sur le budget d'avril dernier va dans le sens indiqué par le Livre blanc. Toutefois, les exemptions personnelles n'ont pas été réduites, mais on n'envisage pas de les accroître d'ici 1988.

Le maintien d'une disposition qui favorise les maris... et les maris à revenu élevé

On sait que ce sont les contribuables masculins surtout qui réclament l'exemption de personne mariée pour leur conjointe. Par exemple, en 1981, au Québec, plus de 700 000 contribuables masculins, contre 31 000 femmes seulement, s'étaient prévalus de l'exemption de personne mariée ou de l'exemption équivalente et on peut présumer que ce fut la plupart du temps pour leur conjointe[1].

Lorsque le Gouvernement apporte une aide financière aux familles comptant un seul gagne-pain, il cherche en fait à compenser l'absence de revenu des épouses et reconnaît en cela que celles-ci ont des besoins essentiels à satisfaire. Pourquoi faut-il que ce soit l'époux en emploi qui en bénéficie sous forme de réduction d'impôt, alors que c'est l'épouse qui se prive d'un revenu pour assumer bénévolement à plein temps les tâches du foyer. Pourquoi privilégier une mesure qui accentue l'écart de ressources entre les conjoints au lieu d'en choisir une qui restreindrait cet écart? Pourquoi recourir à une disposition qui favorise davantage les contribuables à revenu élevé? Comme on sait, toute exemption se traduit par une économie d'impôt qui croît avec le revenu.

Une incitation à la dépendance pour les épouses

Contrairement à tout adulte qui a le droit de toucher un peu plus de 5 000$ de revenu sans être imposé, les premiers dollars gagnés par l'épouse seront, avec le nouveau budget, imposés sur le revenu du mari dès 1986 et cela, au taux marginal de ce dernier. En se voyant retirer le revenu exempté de 1 420$ qu'elles pouvaient gagner sans réduire l'exemption de personne mariée accordée à leur époux, ces femmes perdent la mince marge de manoeuvre qu'elles avaient de gagner un petit revenu autonome. Considérant, de plus, l'accent qu'on entend désormais mettre sur l'exemption de personne mariée, force nous est de constater que les épouses susceptibles de ne gagner qu'un faible salaire seront plus que jamais désincitées à l'emploi, sans en retirer aucun bénéfice personnel. De plus, certaines femmes collaboratrices y verraient un frein au mouvement de reconnaissance de leur travail dans l'entreprise familiale, mouvement pourtant qui est à peine amorcé.

Nous croyons que cet effet de désincitation au travail a peu de chance d'être contrecarré par les déductions accrues de frais de garde et de coût de travail annoncées, dans le cas des familles à faible revenu ou ne disposant pas de reçus de garde. Cela va à l'encontre du mouvement historique des femmes vers l'autonomie et fait peser sur les épaules des épouses l'obligation de négocier leur droit à l'emploi avec leur conjoint.

Un crédit d'impôt personnel : une formule plus respectueuse de l'autonomie des personnes

Bien que les rédacteurs du Livre blanc marquent leur préférence pour l'exemption de personne mariée, ils mentionnent toutefois qu'une allocation de conjoint/e pourrait la remplacer. On sait que, depuis un certain temps, plusieurs groupes de femmes revendiquent pour les conjointes (ou les conjoints) au foyer sans revenu, la transformation de l'exemption de personne mariée en une allocation d'un montant égal pour toutes (ou tous) qui leur serait directement attribuée.

Cette solution du crédit d'impôt personnel nous semble de beaucoup préférable à l'exemption de personne mariée. Cette transformation pourrait se faire à coût nul pour le gouvernement, c'est-à-dire sans engager d'argent neuf. Ce crédit pourrait être octroyé à la conjointe sans revenu qui ne peut se prévaloir du programme d'aide sociale en vertu du revenu de son conjoint (ou vice versa). Pour l'obtenir, il faudrait remplir une déclaration fiscale. Comme dans le cas du crédit d'impôt-enfant attribué par le gouvernement fédéral, la procédure pourrait être très simple. Indépendamment de leur conjoint et soumises à leur propre taux de taxation (sur leur crédit, puis sur leur revenu), les femmes pourraient, au moment d'envisager un emploi, soupeser elles-mêmes les avantages et les inconvénients de leur décision.

Nous croyons que cette disposition pourrait également être étendue aux conjoints de fait qui n'ont pas droit, à l'heure actuelle, à une garantie de revenu minimum à titre individuel.

1.1.2 La réduction de l'exemption personnelle et l'institution d'une exemption pour le logement

Estimant que les besoins de base des adultes partageant un logement sont surestimés par l'exemption personnelle, les auteurs du Livre blanc recommandent de réduire cette exemption. On ne reconnaîtrait aux contribuables partageant un logement avec un autre adulte que 50% des dépenses effectuées, par les ménages de deux personnes à faible revenu auxquels on se réfère, pour rencontrer leurs besoins essentiels et certains besoins jugés importants, mais non essentiels. Cependant, on attribuerait à tout adulte vivant seul (ou avec des enfants) une exemption additionnelle couvrant ce qu'il en coûte de plus, en moyenne, au titre du logement et des communications, aux personnes à faible revenu de référence pour vivre seules.

Une idée novatrice

L'institution d'une disposition fiscale visant à prendre en compte les frais supplémentaires reliés au fait de vivre seul nous semble intéressante. D'un côté, elle permet de refléter les dépenses effectivement rencontrées par l'adulte vivant seul et on sait que ce mode de vie concerne nombre de personnes. De l'autre, elle permet de considérer de la même façon les adultes partageant un logement sans faire intervenir les rapports affectifs ou légaux liant les personnes. Toutes sont traitées de la même façon, qu'il s'agisse de conjoints légaux ou de fait, de personnes apparentées ou non. En cela, la mesure nous apparaît novatrice.

Des estimations incomplètes

Il nous semble, toutefois, que la méthode utilisée par les auteurs du Livre blanc sous-estime les autres coûts additionnels qu'une personne vivant seule a à rencontrer comparativement aux ménages formés de deux personnes, notamment en ce qui a trait à l'alimentation, aux services ménagers, aux soins personnels, aux loisirs, à la lecture, etc. comme en font d'ailleurs foi les statistiques présentées au Livre blanc[2].

Quant aux personnes vivant en chambre ou partageant un logement avec un autre adulte, il faudrait se garder de minimiser leurs dépenses en supposant qu'elles font toujours vie commune et partagent tous les frais afférents à la tenue du logement. Cela risquerait de sous-estimer les besoins des personnes non apparentées et de celles qui, de façon générale, partagent peu de postes de dépense.

Un Etat inquisiteur?

Nonobstant ses bons côtés, une telle disposition est-elle susceptible de soulever des difficultés d'application? Ouvre-t-elle la porte à une intrusion dans la vie privée des gens? Risque-t-elle, finalement, d'inciter à de fausses déclarations?

1.2 Les mesures visant à combler les besoins des enfants

Partant du principe que la partie du revenu servant à défrayer les besoins essentiels des personnes à charge

devrait être soustraite à la taxation, les auteurs affirment que le régime actuel serait inéquitable pour les classes supérieures de revenu parce qu'on n'accorde pas d'exemptions pour les enfants de moins de 16 ans. Quand ces familles ont des enfants de cet âge, une partie du revenu nécessaire pour assurer leurs besoins essentiels serait, selon eux, taxée : les allocations familiales reçues ne compenseraient en effet qu'en partie les impôts versés sur le revenu servant à subvenir aux besoins essentiels de ceux-ci. Nous réfutons cette logique plus loin. Le même phénomène se vérifierait à l'égard du premier enfant, dans toutes les familles cette fois : les besoins essentiels de ceux-ci seraient insuffisamment couverts.

Les rédacteurs du Livre blanc en viennent donc à recommander qu'on accroisse l'aide consentie aux familles, notamment en ce qui a trait au premier enfant des familles et aux enfants appartenant aux familles à revenu moyen ou élevé. Soulignons de plus qu'ils ont tendance à adresser aux parents les aides visant à rencontrer les besoins des enfants majeurs ou faisant des études postsecondaires quand ceux-ci ont un revenu nul ou peu important.

De plus, selon les auteurs, les personnes ayant des enfants et désirant participer au marché du travail seraient inéquitablement traitées car on ne reconnaîtrait pas entièrement les coûts qu'elles doivent rencontrer pour occuper un emploi (frais de garde pour les enfants d'âge préscolaire, dépenses effectuées pour l'entretien domestique).

Notons aussi que, pour eux, les frais de garde sont essentiellement des coûts de travail. Ils ne sont jamais considérés sous la forme d'un manque à gagner pour

les mères qui demeurent au foyer pour s'occuper de leurs jeunes enfants.

Cette vision les amène donc à suggérer un remaniement important de la politique actuelle. Nous aborderons successivement la question des coûts généraux occasionnés par les enfants, puis celle des frais de garde.

1.2.1 Les exemptions pour enfant : la voie privilégiée au détriment des allocations familiales pour couvrir les coûts généraux des enfants

Des exemptions pour enfant seraient accordées pour tous les enfants d'âge inférieur à 21 ans. Elles remplaceraient les exemptions d'un niveau inférieur qui sont présentement attribuées pour les enfants de 16 et 17 ans et de 18 à 20 ans. Plus élevées pour le premier enfant de la famille, leur montant serait ensuite identique pour chacun des enfants suivants, quel que soit leur âge.

Le revenu exonéré d'impôt disparaîtrait. Désormais, tous les revenus gagnés par l'enfant, de même que les allocations familiales fédérales reçues, réduiraient l'exemption pour enfant accordée. Ces revenus deviendraient donc imposables sur le revenu du parent réclamant l'exemption.

Les jeunes de 18 à 20 ans seraient considérés à la charge de leurs parents et ne pourraient plus se qualifier, à titre individuel, au programme d'aide sociale. L'exemption pour personne à charge de 21 ans et plus attribuée aux parents pour leurs enfants aux études ou handicapés serait accrue de façon importante. Tout revenu

gagné par ces personnes serait, par contre, soustrait de la valeur de l'exemption accordée.

Les auteurs du Livre blanc souhaitent également qu'on permette à l'enfant aux études de reporter d'une année à l'autre la déduction de ses frais de scolarité qu'il n'a pu utiliser durant une année. Cette déduction devrait également, selon eux, être transférable aux parents. Ils recommandent de plus qu'on abolisse l'exemption de 500 $ des revenus de bourse d'étude dont les étudiants/es peuvent se prévaloir; celle-ci serait jugée inéquitable pour les non-boursiers/ères.

L'aide de l'Etat empruntant dorénavant la voie des exemptions, les rédacteurs du Livre blanc suggèrent l'abolition des allocations familiales québécoises. Une solution de compromis est également envisagée : les mères qui le désirent continueraient de toucher leur chèque mensuel, mais le parent réclamant l'exemption, le père par exemple, devrait alors rembourser les montants reçus par la mère. Les retenues d'impôt à la source effectuées sur le chèque de paie ou le rapport d'impôt annuel pourraient en tenir compte.

Le Discours sur le budget d'avril dernier emprunte cette direction. Au lieu de bonifier sensiblement son régime d'allocations familiales, le Gouvernement du Québec décide d'attribuer pour les enfants de moins de 21 ans des exemptions de l'ordre de 1 870$ pour le premier enfant d'une famille et de 1 370$ pour chacun des autres.

Pour les enfants à charge étudiant au niveau postsecondaire, une exemption additionnelle de 2 690$ (ou de 1 345$ par semestre) est octroyée. Quant aux personnes

à charge de 21 ans et plus souffrant d'un handicap physique ou mental, elles donnent droit à une exemption de 4 560$.

Notons que tout dollar gagné par l'enfant ou la personne handicapée vient réduire d'autant l'exemption accordée, le revenu exonéré d'impôt de 2 930$ étant aboli en 1986. Signalons en outre qu'on ne pourra plus se prévaloir d'une exemption équivalente de personne mariée pour les personnes à charge.

Qu'apportent donc ces mesures?

Une aide qui profite davantage aux parents à revenu élevé

On dit que les familles ayant des enfants sont celles qui, en 1986, récolteront le plus de profit du réaménagement fiscal annoncé dans le Discours sur le budget, ce qui est vrai. Il faut mentionner toutefois que, parmi ces familles, ce sont celles qui ont des revenus élevés qui en retireront le plus d'avantages.

Le réaménagement fiscal produit ces résultats en raison, principalement, de l'utilisation accrue des exemptions et déductions et de l'abaissement des taux de taxation s'appliquant aux revenus imposables supérieurs à 17 360$.

Le tableau de la page suivante est éloquent à cet égard. Il illustre, pour 1986, la situation d'une famille comptant un seul gagne-pain, le père, ainsi qu'une mère et deux enfants de moins de 12 ans en ce qui a trait aux effets des exemptions pour enfant et des allocations familiales.

AIDE A LA FAMILLE

ALLOCATIONS FAMILIALES QUEBECOISES VERSEES A LA MERE ET EPARGNE FISCALE REALISEE PAR LE PERE EN EMPLOI, SELON LE REVENU IMPOSABLE DU PERE, FAMILLE COMPTANT UN SEUL GAGNE-PAIN ET DEUX ENFANTS DE MOINS DE 12 ANS QUEBEC, 1986.

Revenu imposable du père	Exemptions pour enfants	Allocations familiales fédérales 1		Exemptions nettes pour enfants	Taux marginaux d'imposition s'appliquant	Epargne fiscale totale	All. fam. québécoises à la mère		Epargne fiscale nette du père
0	$3,240.	-$600.45	=	$2,639.55	13 à 16 %	$383.97	-$221.40	=	$162.57
$20,000.	$3,240.	-$600.45	=	$2,639.55	25 et 26 %	$664.02	-$221.40	=	$442.62
$60,000.	$3,240.	-$600.45	=	$2,639.55	29 et 30 %	$782.72	-$221.40	=	$561.32

1. Nous soustrayons des exemptions accordées les allocations familiales fédérales qui deviennent imposables au Québec en 1986. Nous avons supposé que le montant annuel versé en allocations familiales fédérales en 1985, soit $582.96, serait indexé de 3 % en 1986 pour s'établir à $600.45.

On voit que l'épargne fiscale totale réalisée par le père réclamant les exemptions pour enfant s'accroît avec le revenu imposable. En effet, l'aide gouvernementale, qui s'établit à 383,97$ pour un revenu imposable nul après exemptions, s'élèvera à 664,02$ à un revenu imposable de 20 000$ et à 782,72$ à un revenu imposable de 60 000$.

Les autres exemptions accordées pour les étudiants/es et les personnes à charge de 21 ans et plus produisent des effets similaires : diriger davantage l'aide gouvernementale vers les familles à revenu moyen ou élevé. La possibilité de transférer aux parents la déduction de frais d'étude non utilisée par l'enfant, qui était suggérée dans le Livre blanc mais qui n'a pas été retenue pour l'instant, traduit le même esprit.

Dans notre société, le partage des coûts entraînés par les enfants était insuffisant, ce qui amenait nombre d'intervenants/es à réclamer un soutien économique plus important au profit des familles ayant des enfants. Mais, au nom de quelle conception de l'équité le Gouvernement choisit-il d'aider davantage les enfants des familles à revenu élevé et moins ceux des familles à revenu moyen ou faible alors que les besoins sont plus grands chez ces dernières?

<u>Des mesures orientées vers le père pourvoyeur plutôt que vers la mère</u>

Qui plus est, en utilisant le mécanisme des exemptions fiscales plutôt que celui des allocations familiales

dans le cas des enfants mineurs, le Gouvernement minimise le rôle de gestion du budget familial que les mères assument habituellement.

Ce sont les pères qui profitent des exemptions puisqu'ils ont, la plupart du temps, le revenu le plus élevé. Ce faisant, le Gouvernement mine le sens même des allocations familiales, le chèque mensuel versé aux mères constituant bien souvent leur seule marge d'autonomie financière à l'égard des enfants. Si on prend en effet les mères qui avaient à la maison au moins un enfant de moins de 25 ans en 1981, on voit que 54% de celles-ci étaient à l'extérieur de la main-d'oeuvre[3].

Bien sûr, les mères pourront continuer de recevoir les allocations familiales actuelles. Mais pour combien de temps encore? Peu importantes et non indexées, ces allocations deviendront vite symboliques. On peut présumer qu'on les abolira d'ici quelques années par souci d'économie, le coût d'émission du chèque en dépassant la valeur nominale.

De toute façon, l'argent touché par la mère n'apportera pas un sou de plus à l'aide reçue par la famille. Adressé par le Gouvernement, le chèque reçu par la mère sera, dans les faits, défrayé par son conjoint à même l'économie d'impôt qu'il aura réalisé en utilisant l'exemption pour enfant. Ce sont les exemptions pour enfant, généralement plus généreuses, qui détermineront vraiment le soutien économique reçu par la famille, tel qu'on peut le voir dans le tableau présenté auparavant.

Dans l'exemple cité, la mère qui aura choisi de recevoir les allocations familiales touchera annuellement 221,40$, soit un montant bien inférieur à la valeur des

exemptions pour enfants. Une fois ces allocations remboursées, il restera quand même au père une épargne fiscale réelle de 162,57$ pour un revenu imposable nul, de 442,62$ pour un revenu imposable de 20 000$ et, enfin, une épargne fiscale nette de 561,32$ pour un revenu imposable de 60 000$.

Il saute aux yeux que l'aide gouvernementale aux parents passera davantage par le canal des exemptions que par celui des allocations, ce qui nous paraît tout à fait inacceptable. On retourne plus de 18 ans en arrière, soit avant 1967, date à laquelle le Gouvernement québécois choisissait, au nom d'une plus grande équité envers toutes les familles, de remplacer les exemptions allouées pour les enfants de moins de 16 ans par des allocations familiales.

On retourne même 40 ans en arrière, au moment où le gouvernement fédéral mettait sur pied son programme d'allocations familiales. A cette époque, on se demandait au Québec, mais non dans le restant du pays, si les pères ne devaient pas être, ici, les bénéficiaires des allocations familiales en vertu de notre Code civil puisque les femmes, en se mariant, perdaient leur capacité juridique. On sait que les femmes québécoises ont alors livré bataille et qu'elles ont obtenu, comme les autres Canadiennes, le droit de recevoir les allocations familiales.

<u>Une accentuation de la dépendance des grands enfants</u>

En accordant une exemption additionnelle pour les étudiants et étudiantes de niveau postsecondaire et en songeant à transférer aux parents la déduction de frais

d'étude, le Gouvernement apporte, bien sûr, un soutien financier aux parents.

Toutefois, en basant son aide sur les exemptions et les déductions, il favorise encore une fois les parents à revenu élevé et ne mise pas sur l'autonomie des grands enfants. Dans leur cas également, chaque dollar gagné réduit d'autant l'exemption accordée au parent. Leurs initiatives d'emploi risquent donc de se voir découragées.

Lorsqu'ils atteignent leur majorité, les enfants devraient pouvoir vivre plus d'autonomie, et leurs parents également, par ricochet. Autrefois, dès l'âge de 14 ans, nombre de jeunes s'affranchissaient par le travail rémunéré. Aujourd'hui, avec les études prolongées et le chômage, ce moment est reporté de plus en plus, ce qui accroît la charge incombant aux parents et, particulièrement, aux mères. Nous pensons donc que les politiques devraient, dans la mesure du possible, s'adresser aux grands enfants eux-mêmes et non à leurs parents et viser à ce que ceux-ci puissent s'assumer le plus tôt possible.

Une politique mieux adaptée

Quelles devraient donc être les caractéristiques d'une politique visant à prendre en compte les coûts généraux entraînés par les enfants?

Précisons d'abord qu'il faut, selon nous, distinguer les mesures conçues pour les enfants mineurs de celles qui sont élaborées pour les enfants majeurs ou étudiant au niveau postsecondaire.

Pour les enfants mineurs :

Dans l'avis qu'il faisait parvenir en début d'année au gouvernement du Québec sur le document de consultation touchant la politique familiale[4], le Conseil du statut de la femme analyse les dispositions fiscales et les programmes de transferts tant fédéraux que québécois, et précise, dans le détail, les modalités d'une politique lui semblant plus adéquate. Nous en reprendrons ici les grandes lignes, en ce qui a trait au coût d'entretien des enfants, le texte intégral des recommandations étant reproduit à l'annexe 1.

Dans ce document, le Conseil du statut de la femme souhaite que soient maintenus, parallèlement, un programme universel et un programme sélectif d'aide financière aux familles ayant des enfants.

Sans se soucier de préciser ce qui doit venir de chaque palier de gouvernement, le Conseil recommande, en premier lieu, que soit maintenu et bonifié le régime universel d'allocations familiales.

Il souhaite que ces allocations familiales soient imposables, ce qui permettrait de rendre le programme plus progressif selon le revenu et d'attribuer des montants de base plus élevés. Dans ce cas, elles devraient l'être sur le revenu du parent disposant du revenu le plus élevé et non pas sur le revenu familial. On respecterait ainsi notre régime d'imposition, basé sur l'individu, et on éviterait de rendre moins avantageux l'exercice d'un emploi pour le conjoint réalisant le revenu le plus bas, la femme souvent.

En second lieu, un programme sélectif selon le revenu doit, selon nous, apporter un complément d'aide aux familles à revenu faible et moyen pour leurs enfants. Le crédit d'impôt-enfant, tel qu'il existe au gouvernement fédéral, nous semble un bon exemple de la mesure souhaitable même si ce crédit est établi sur la base du revenu familial. Etant donné que les ressources ne sont pas illimitées et que ce programme ne doit servir, dans notre esprit, que de complément à un régime sensiblement amélioré d'allocations familiales, les effets désincitatifs à l'emploi risquent d'être ressentis par un nombre moins grand de personnes et nous apparaissent donc, à ce moment, plus tolérables.

Lequel des deux parents devrait être le bénéficiaire des allocations familiales et d'une mesure comme le crédit d'impôt-enfant?

Dans un monde où les deux parents se retrouveraient en emploi et seraient en mesure de faire montre de la même disponibilité envers les enfants, les avantages pourraient être partagés entre les parents ou octroyés à celui recevant le revenu le plus faible ou, encore, les parents pourraient avoir le loisir de déterminer lequel d'entre eux devrait en être le bénéficiaire.

Nous n'en sommes pas encore là. En 1983[5], seulement 43,5% des mères dont le plus jeune enfant a moins de 6 ans exercent un emploi, ce pourcentage atteignant 52,5% quand le plus jeune est âgé de 6 à 11 ans et 60,8% quand le plus jeune est âgé de 12 à 24 ans. De plus, les travailleuses en emploi ne gagnent encore que 57,3% des revenus touchés par les travailleurs. Tant que le taux

de participation à la main-d'oeuvre et le revenu d'emploi des femmes ne se compareront pas à ceux des hommes, il nous apparaît souhaitable que les mères puissent continuer de recevoir l'aide gouvernementale versée pour les enfants.

On pourrait également choisir d'attribuer ces sommes au parent touchant le revenu le plus faible du ménage. Toutefois, comme la mère serait la personne visée dans la plupart des cas, il nous semble plus simple, du point de vue administratif, que la mère soit désignée, pour l'instant, bénéficiaire d'office.

Dans son avis sur le document de consultation sur la politique familiale, le Conseil du statut de la femme souhaite que les exemptions pour enfant à charge soient abolies, compte tenu des recommandations formulées précédemment et du fait que l'épargne fiscale découlant des exemptions augmente avec le revenu.

Pour les enfants majeurs ou étudiant au niveau postsecondaire :

On doit reconnaître que les dispositions annoncées dans le Discours sur le budget d'avril 1985 apportent un support financier plus important aux familles pour leurs grands enfants. Mais, au lieu d'accorder aux parents une exemption pour leurs grands enfants, de leur attribuer une exemption additionnelle quand les enfants étudient au niveau postsecondaire, de songer à rendre transférable aux parents la déduction de frais d'étude et de retirer aux grands enfants leur revenu exonéré d'impôt, nous croyons que le Gouvernement devrait plutôt

mettre de l'avant des mesures fiscales plus neutres par rapport au revenu et appuyant l'autonomie des grands enfants. Il devrait également songer à améliorer le régime des prêts et bourses pour les personnes aux études en relevant, dans un premier temps, l'aide accordée, en présumant une contribution moins forte de la part des parents, en accordant un prêt à des conditions avantageuses à l'étudiant/e qui ne reçoit pas d'aide de ses parents, même si ceux-ci en ont les moyens[6].

On sait que le revenu élevé des parents constitue un facteur déterminant d'accessibilité aux études supérieures pour les enfants, principalement aux études à plein temps et de longue durée. La situation leur sera rendue plus facile par les dispositions annoncées par le Gouvernement et celle envisagée. Par contre, le défi demeurera toujours aussi grand pour les enfants des familles à faible revenu et pour ceux dont les parents ont un revenu jugé trop élevé pour leur permettre de bénéficier suffisamment du régime des prêts et bourses, mais trop faible pour que les parents puissent retirer un avantage fiscal réel des exemptions et déductions. Selon nous, une politique d'encouragement aux études avancées devrait emprunter d'autres voies que celle-là.

1.2.2 Les coûts de garde : des frais surtout apparents en cas d'emploi ou d'études

Pour les auteurs du Livre blanc, les coûts de garde prennent essentiellement la forme de coûts de travail ou d'études. Ils suggèrent d'abord de relever l'actuelle déduction de frais de garde qui est accordée pour les enfants de moins de 6 ans, de réduire celle qui est allouée pour les enfants de 6 à 11 ans et, enfin, d'abolir la déduction pour les enfants de 12 et 13 ans de façon à mieux refléter les coûts réellement encourus. A

cause des économies d'échelle possibles, on pourrait se prévaloir de la déduction pour au plus trois enfants. Cette déduction réduirait immédiatement les retenues d'impôt à la source. L'un ou l'autre parent pourrait la réclamer et non plus uniquement celui qui a le plus faible revenu. Selon les auteurs, la déduction pourrait ainsi valoir plus et faciliter l'entrée du second conjoint sur le marché du travail que la perte du revenu exonéré aura pu, par ailleurs, désinciter. Toutefois, la déduction maximale permise, actuellement plafonnée au 2/3 du revenu net du conjoint ayant le revenu le plus faible, serait limitée à 40% de ce revenu, quel que soit le nombre d'enfants gardés, sauf si l'un des conjoints est aux études.

Pour encourager l'émission de reçus, on songerait à permettre aux gardiennes et aux gardiens déclarant leur revenu de réclamer, sans pièces justificatives, une déduction pour dépenses encourues proportionnelle à leur revenu de garde. On envisagerait également d'élargir le statut de gardienne ou de gardien aux personnes de moins de 21 ans actuellement exclues en vertu des liens du sang, du mariage ou de l'adoption.

D'autre part, l'allocation de disponibilité, actuellement versée aux mères pour leurs enfants de moins de 6 ans, ne serait plus attribuée pour les enfants de 2 ans et plus. Ce retrait se justifierait en vertu de la hausse de la déduction de frais de garde accordée pour les enfants de moins de 6 ans dans le cas des conjoints au travail et du régime amélioré de prise en compte des charges familiales prévu dans le cas des conjointes au foyer. L'allocation de disponibilité serait conservée pour les enfants de moins de 2 ans car on considère que

les parents décident souvent de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants de cet âge.

Finalement, le programme d'aide financière à la garde qui facilite, pour les enfants appartenant à des familles à revenu peu élevé, la fréquentation d'un service de garde reconnu, serait remplacé par une subvention à la garde s'appliquant à tous les modes de garde et non plus aux seuls modes reconnus. Cependant, cette nouvelle subvention ne serait octroyée qu'aux familles dépendant du nouveau programme de garantie de revenu et cela, pour leur permettre uniquement de participer à l'emploi, aux études ou à des activités de réinsertion. On sait qu'actuellement, une famille à faible revenu peut bénéficier du programme d'aide financière à la garde sans que les deux parents ou le parent unique soient obligatoirement en emploi ou aux études.

Dans le Discours sur le budget d'avril 1985, le Ministre des Finances va dans la direction suggérée par le Livre blanc en ce qui a trait à la déduction de frais de garde. Il permet de plus que les frais de garde encourus soient pris immédiatement en compte en réduisant les retenues d'impôt. Cependant, il n'a pu donner suite, pour l'instant, à la proposition visant à permettre aux gardiennes et aux gardiens de soustraire, sans pièces justificatives, un pourcentage de leur revenu de garde à titre de frais de travail. L'allocation de disponibilité et l'aide financière à la garde sont également demeurées intouchées.

Les propositions du Livre blanc et les choix effectués dans le Discours sur le budget nous suggèrent plusieurs réflexions.

Un fardeau non allégé pour nombre de familles et... la guerre des reçus

Dans les familles à revenu moyen, les coûts de garde constituent un obstacle majeur à la participation des femmes au marché du travail. En effet, ces familles ont un revenu trop élevé pour bénéficier vraiment du programme d'aide financière à la garde, mais trop faible pour tirer un réel profit de la déduction de frais de garde.

La hausse de la déduction annoncée à l'endroit des enfants de moins de 6 ans et le fait que cette déduction pourra désormais être réclamée par l'un ou l'autre parent ne peuvent donc constituer une solution réelle à leur problème. On sait de plus que, dans le cas d'une famille comptant un seul enfant gardé, la déduction réclamée ne pourra être supérieure à 40% du revenu net du conjoint ayant le revenu le plus faible, alors que cette limite se situait au 2/3 de ce revenu auparavant, ce qui ne peut qu'être désincitatif pour les femmes à bas salaire. Le budget nous annonce toutefois que cette limite sera plus élevée pour les familles comptant deux ou trois enfants gardés.

La réduction immédiate, en fonction des frais de garde encourus, des retenues d'impôt prélevées à la source sur le chèque de paie nous semble une bonne idée. Cependant, le problème de la production des reçus de garde reste encore entier. En effet, plus que jamais, ce sera la chasse aux reçus de garde, particulièrement en ce qui a trait aux épouses-gardiennes. Laquelle consentira à en émettre, sachant que l'épargne fiscale de son mari en

sera réduite d'autant. Le problème est de taille, le nombre de places dans les garderies étant, comme on le sait, largement insuffisant.

En ce sens, il est heureux que l'on n'ait pas aboli l'allocation de disponibilité versée pour les enfants de 2 à 5 ans. En 1980, on estime à environ 25% le pourcentage des parents qui se sont prévalus de la déduction de frais de garde. Créée l'année suivante, l'allocation de disponibilité constitue donc pour plusieurs la seule subvention, minime il est vrai, qu'ils ont pu toucher depuis pour leurs frais de garde encourus.

Enfin, lorsque reçu il y a, il coûtera moins cher à une famille à revenu élevé de faire garder ses enfants qu'à une famille à revenu moyen en vertu de la décision gouvernementale d'intervenir au moyen d'une déduction fiscale.

Par ailleurs, on a vu que les auteurs du Livre blanc recommandent de remplacer le programme d'aide financière à la garde par une subvention de frais de garde s'appliquant à tous les modes de garde contre reçus. Selon l'option 2, cette subvention s'élèverait à 50% des frais encourus (sujets à un plafond) jusqu'à un revenu familial net d'environ 18 000$ dans le cas d'une famille biparentale ayant un enfant gardé de moins de 6 ans. Pour l'obtenir, la famille devra recevoir des prestations du programme de garantie de revenu, les deux parents devront être en emploi, aux études ou en activité de réinsertion et l'aide sera attribuée seulement en fonction des heures d'activités, d'études ou d'emploi.

A l'heure actuelle, l'aide financière à la garde peut atteindre jusqu'à 10$ pour un tarif quotidien de 12$ ou 13$. On voit que la subvention de 50% des coûts proposée pourra être moins généreuse que l'actuel programme d'aide financière à la garde et prendre fin à un revenu familial net inférieur. Dans ces conditions, il est douteux que les conjointes ne commandant qu'un faible salaire soient incitées à participer au marché du travail ou à une activité de réinsertion lorsque leur époux gagne lui aussi un faible revenu.

Il est à craindre aussi que les parents à revenu modeste demeurés en emploi se tournent vers la garde non reconnue dans l'espoir de voir réduire leurs coûts. Quel sera alors l'avenir des modes reconnus de garde dans la perspective où la demande pour ces services aura chuté, faute d'un soutien financier adéquat?

Préoccupé de cette question, l'Office des services de garde à l'enfance[7] rappelle que les services de garde ne doivent pas être envisagés uniquement comme un soutien à la participation au marché du travail. Ils constituent aussi un soutien aux familles, à la promotion des femmes et au développement physique, intellectuel, affectif, social et moral de l'enfant. On sait également que la garde collective de qualité s'avère particulièrement bénéfique aux enfants de milieux socio-économiques défavorisés.

<u>Pour les mères au foyer : des coûts de garde invisibles et des besoins ignorés</u>

Les mères au foyer seront également pénalisées si l'on donne suite aux propositions du Livre blanc visant

l'abolition de l'allocation de disponibilité versée aux mères pour leurs enfants de 2 à 5 ans et la transformation du programme d'aide financière à la garde.

En premier lieu, l'abolition du programme d'aide financière à la garde et son remplacement par une subvention accessible aux seuls parents en emploi ou en activité de réinsertion ne disposant pas de revenu imposable rendra les services de garde inaccessibles financièrement aux familles à faible revenu dont l'un des parents est au foyer. Selon nous, un réseau de services de garde ne doit pas répondre uniquement aux besoins des parents en emploi. Pensons aux besoins de socialisation des enfants. Songeons aussi aux multiples occasions où la mère a besoin de relève : recherche d'emploi, études, activités bénévoles, courses nécessaires à la famille, maladie de la mère ou d'un enfant, soins de santé, arrivée d'un nouveau-né, activités personnelles, détente, etc.

En second lieu, la suggestion de ne plus attribuer d'allocation de disponibilité pour les enfants de 2 à 5 ans nous semble également mal inspirée. On sait que la société est encore largement édifiée autour de la présence des mères au foyer, que des obstacles souvent infranchissables se dressent à leur participation au marché du travail et que les emplois ne sont pas offerts en nombre suffisant pour que toutes puissent s'y insérer. L'allocation de disponibilité peut permettre à ces femmes de défrayer des coûts de garde occasionnels.

Comment, de plus, espérer en arriver, pour les parents en emploi, les travailleuses en garderie et les gardiennes, à une politique qui ne minimise pas les besoins et les coûts de garde s'il semble normal, d'un autre côté, que ces services soient assurés par la moitié des mères à plein temps, sans possibilité de relâche et sans la moindre reconnaissance financière.

Que penser, de plus, des justifications sur lesquelles les auteurs appuient cette recommandation? Dans le cas de la conjointe au foyer, on dit que l'allocation de disponibilité, sauf pour les enfants de moins de 2 ans, ne serait plus nécessaire en vertu du régime amélioré de prise en compte des charges familiales. On devinera qu'on évoque ici la hausse de l'exemption de personne mariée et des exemptions pour enfants. Quelle épouse sera prête à troquer la source de revenu autonome que constitue, pour elle, l'allocation de disponibilité contre une réduction d'impôt additionnelle allant à son époux? C'est méconnaître le besoin d'autonomie financière des femmes au foyer et leur souci de faire reconnaître leur contribution sociale auprès des enfants.

Au moment même où les auteurs du Livre blanc suggèrent de réduire sensiblement la portée de l'allocation de disponibilité, ceux-ci semblent découvrir que les parents en emploi ont pour leur part, en plus des coûts de garde, des frais reliés à l'entretien ménager et aux autres services domestiques. Selon eux, il y aurait lieu de tenir compte plus adéquatement de ces frais. Il est assez ironique de voir que, invisibles quand ils

sont assumés gratuitement par les mères au foyer, ces services semblent prendre existence et requérir compensation quand ils deviennent des coûts de travail.

Une façon plus adéquate de répondre aux besoins

Dans l'avis qu'il faisait parvenir au Gouvernement concernant le document de consultation sur la politique familiale, le Conseil du statut de la femme formule de nombreuses recommandations concernant la garde[8]. Nous rappellerons ici les points principaux de la politique qu'il suggère, toutes ses recommandations étant reprises à l'annexe 2.

D'abord, le Conseil attire l'attention sur la nécessité que soit accéléré le développement d'un réseau des services de garde s'appuyant sur les cinq types de services identifiés par la Loi des services de garde : services en garderie, en milieu familial et en milieu scolaire, halte-garderie et jardins d'enfants. Les propos tenus par la Ministre d'Etat responsable à la Condition féminine, à l'occasion de la Conférence sur le sécurité économique des Québécoises des 16 et 17 mai 1985, sont donc de nature à nous réjouir. Elle y annonçait en effet son intention de demander au Gouvernement de pourvoir au développement de 12 000 nouvelles places cette année. Nous souhaitons fortement qu'on y donne suite.

Dans son avis, le Conseil souhaite également l'assouplissement des formules de garde de façon à mieux répondre aux besoins des enfants (poupons, enfants mésadaptés et handicapés, etc.), des parents en emploi (heures

d'ouverture, régions à faible densité, services en milieu de travail, etc.) et des parents au foyer (halte-garderie, jardins d'enfants, etc.).

Il rappelle, en outre, l'importance que ces services de garde soient accessibles financièrement aux parents en emploi comme aux parents au foyer. Il suggère donc que soit majorée la subvention directe aux services de garde (on parle d'une subvention atteignant 40% des coûts) et que soient bonifiés le programme d'aide financière à la garde et l'allocation de disponibilité.

Finalement, le Conseil recommande que la déduction de frais de garde soit abolie parce que cette mesure nous semble inadéquate. Comme nous l'avons vu, la majorité des parents en emploi ne pouvent produire de reçus et l'épargne fiscale obtenue est plus importante pour les parents à haut revenu lorsqu'il y a reçu.

Quelle mesure pourrait donc permettre de couvrir de façon plus efficace les frais de garde des parents en emploi ou aux études?

On devrait remplacer la déduction actuelle par un crédit d'impôt représentant un certain pourcentage des frais de garde encourus, sujets à un plafond. Cette formule serait plus équitable pour tous les parents qui touchaient une même subvention pour une même dépense.

Pour régler le problème des reçus de garde, il faudrait privilégier les solutions qui mènent à l'attribution d'un statut d'emploi normal aux gardiennes. Celles-ci accepteraient plus facilement alors d'émettre des reçus de garde au profit des parents. La suggestion du Livre blanc visant à permettre aux gardiennes de réduire un

pourcentage de leur revenu gagné au titre de frais de travail lors de leur déclaration fiscale est de celles-là. Rappelons toutefois qu'en vertu de la loi fiscale actuelle, les gardiennes à leur domicile peuvent déjà se prévaloir à titre de travailleuse autonome de déductions importantes. Peut-être suffirait-il simplement de publiciser davantage ces dispositions fiscales auprès d'elles.

Quant aux gardiennes au domicile des parents, l'octroi de bonnes conditions de travail (salaire, avantages sociaux et assurances sociales) nous semble susceptible d'encourager les gardiennes à émettre des reçus et à déclarer leur revenu. Mais, comme ces conditions ne sont à la portée que d'un petit nombre de parents, le le développement des modes de garde reconnus et leur subvention adéquate nous apparaîssent la meilleure façon d'arriver à ce que la garde devienne un emploi à l'égal des autres.

1.3 Les mesures orientées vers les familles monoparentales

Selon les rédacteurs du Livre blanc, l'exemption d'équivalent de personne mariée dont peut se prévaloir, pour son premier enfant, la ou le responsable d'une famille monoparentale serait trop généreuse, compte tenu des besoins essentiels auxquels elle est supposée correspondre.

Ceux-ci recommandent donc, soit d'attribuer pour le premier enfant une exemption équivalente à celle du conjoint comme à l'heure actuelle, soit d'allouer une

exemption inférieure, égale à 150% de l'exemption suggérée pour le premier enfant d'une famille biparentale. Dans ce cas, on songerait à mieux couvrir les coûts de garde en remboursant 50% des frais encourus[9] (sujet à un plafond) et en leur permettant de se prévaloir de la déduction de frais de garde pour le 50% restant. Cette option aurait la préférence des auteurs du Livre blanc parce qu'elle accroîtrait l'incitation au travail des responsables de famille monoparentale.

La famille monoparentale ne partageant pas un logement avec un autre adulte pourrait se prévaloir de l'exemption de logement attribuée aux personnes vivant seules.

Le Discours sur le budget d'avril 1985 remplace, pour le premier enfant d'une famille monoparentale, l'exemption équivalente de personne mariée par une exemption égale à 150% de celle attribuée pour le premier enfant d'une famille biparentale. Toutefois, de façon transitoire, on entend leur laisser leur niveau actuel d'exemption jusqu'à ce que la nouvelle exemption l'ait rejoint. Enfin, aucune mesure spécifique concernant les frais de garde des familles monoparentales n'a été proposée.

Une aide moins généreuse

Le Discours sur le budget annonce un traitement fiscal moins avantageux pour les familles monoparentales.

Ainsi, à titre indicatif, le couple sans enfant pourra se prévaloir, en 1987, de 10 160$ d'exemptions alors que la famille monoparentale avec un enfant, si les nouveaux barèmes s'appliquaient dès 1987, ne pourrait compter que sur des exemptions de 8 765$ lorsqu'elle habite seule

ou de 8 175$ lorsqu'elle partage son logement avec un autre adulte.

Si l'on tient compte de la perte immédiate des allocations familiales québécoises, de la taxation des allocations familiales fédérales et de la perte du revenu exonéré de l'enfant, la plupart des familles monoparentales verront augmenter leur fardeau fiscal. Parmi celles-là, on compte les familles qui ne pourront se prévaloir de la déduction accrue de frais de garde pour leurs enfants d'âge préscolaire, faute de reçus.

Une sous-estimation des frais encourus

Nous croyons qu'il est vraisemblable de penser que le premier enfant d'une famille monoparentale entraîne des dépenses aussi importantes que celles du deuxième adulte du couple. C'est l'hypothèse que retiennent habituellement les oganismes établissant les seuils de pauvreté. Cette hypothèse semble confirmée, en partie, par les estimations des coûts de subsistance minimums établis par le Dispensaire diététique de Montréal de juin 1984[10].

En effet, selon cet organisme, il en coûte plus en frais de subsistance pour le premier enfant de 12 ans ou plus dans un ménage de deux personnes que pour une conjointe au foyer. Ainsi, les frais s'établissent à 3 026,00$ pour la conjointe, mais à 3 104,24$ ou à 3 132,56$, selon que cette deuxième personne est une fille ou un garçon de 12 ans.

Il ne faut pas perdre de vue, non plus, que la conjointe au foyer contribue, par son travail domestique, à limiter les dépenses et à accroître le bien-être de la famille alors que les enfants, particulièrement ceux en bas âge, requièrent des soins, nécessitent une surveillance constante et occasionnent des coûts de garde sans apporter beaucoup d'aide. Cela nous amène à croire que l'enfant de 2 ou 3 ans, dont les frais de subsistance sont établis à 2 574,56$, entraîne dans les faits des coûts bien supérieurs à ceux estimés pour la conjointe au foyer.

En 1981, il y avait au Québec 109 000 femmes responsables de famille monoparentale qui avaient à la maison au moins un enfant d'âge inférieur à 18 ans[11]. De ce nombre, une proportion importante devait compter sur le programme d'aide sociale pour assurer leur subsistance et celle de leurs enfants. En décembre 1984, il y avait en effet 79 721 femmes responsables de famille monoparentale inscrites à l'aide sociale[12]. Pour les autres dont nous faisons état dans ce chapitre, parce qu'elles disposent d'un revenu imposable et qu'elles sont, de ce fait, susceptibles d'être plus immédiatement touchées par le régime de taxation et la politique générale de transferts, nous aurions souhaité des mesures qui tiennent mieux compte de leurs besoins. Du fait qu'elles sont seules pour faire face à des responsabilités et des coûts qui sont ordinairement partagés dans un couple; du fait également qu'étant habituellement à faible salaire, les mesures générales ou plus spécifiques qui sont orientées vers les parents à revenu élevé ne sont pas susceptibles de leur être d'un grand secours.

Pour les familles monoparentales, il va de soi que la couverture des frais de garde est d'une importance capitale et qu'une subvention égale à 50% des frais encourus

est de nature à aider certaines d'entre elles. Mais, pour celles qui ne pourront trouver de places en garderie, qui n'obtiendraient pas de reçus de leur gardienne ou qui seront touchées par le retrait du programme d'aide financière à la garde, il n'est pas sûr qu'il y aura amélioration véritable, d'autant plus qu'elles subiront dans l'avenir une baisse d'exemption pour leur premier enfant.

Une meilleure prise en compte des coûts supplémentaires

Nous croyons que les familles monoparentales devraient bénéficier d'un traitement particulier. Dans son avis sur la politique familiale, le Conseil du statut de la femme recommandait que l'exemption équivalente de personne mariée, utilisée pour un de ses enfants par la personne responsable d'une famille monoparentale, soit remplacée par un crédit d'impôt décroissant avec le revenu jusqu'à un certain seuil. Le crédit maximum devrait être fixé en rapport avec ce qu'il en coûte vraiment pour subvenir à l'entretien d'un premier enfant pour une famille monoparentale, compte tenu des autres aides reçues.

En 1978, dans sa politique d'ensemble, le C.S.F. demandait que la loi de l'impôt soit modifiée de façon à ce qu'un/e conjoint/e séparé/e ou divorcé/e ne soit plus tenu/e d'inclure dans son revenu, pour fins d'impôt, l'argent reçu en pension alimentaire pour l'entretien des enfants. Il réclamait parallèlement qu'un/e conjoint/e séparé/e ou divorcé/e ne puisse plus, pour fins d'impôt, déduire de son revenu la pension alimentaire versée pour les enfants.

Or, selon certains, la déduction de la pension alimentaire pour le parent-payeur n'aurait pas desservi les femmes; elle aurait amené des pères à convenir d'une pension supérieure à celle qu'ils auraient versée en l'absence de déduction. De leur côté, les mères étant habituellement imposées à un taux inférieur à celui de leur ex-conjoint, elles auraient, tout compte fait, tiré avantage de l'existence de cette disposition fiscale. De plus, leurs enfants étant alors réputés à leur charge, elles ont pu alors se prévaloir de l'exemption équivalente de personne mariée pour leur premier enfant.

Ces considérations pourraient nous amener à préférer le statu quo. Toutefois, dans un contexte où l'exemption fiscale accordée pour le premier enfant d'une famille monoparentale sera moins importante dans l'avenir (ce qu'annonce le Discours sur le budget d'avril 1985) et où le revenu des conjointes responsables d'enfant s'approchera davantage de celui des conjoints versant la pension alimentaire, il n'est pas certain que le statut fiscal qui est actuellement accordé à la pension alimentaire demeurera avantageux pour nombre de femmes. Pour l'instant, nous nous contenterons d'émettre certaines réflexions qui pourraient être utiles lors de l'analyse de cette question.

Un projet de loi fédéral modifiant la loi sur le divorce propose que la pension alimentaire accordée à l'épouse par son ex-conjoint le soit pour un temps seulement, celui requis pour qu'elle puisse atteindre son auto-

nomie financière. Si ce projet de loi était adopté, il faudrait bien séparer la part de la pension alimentaire qui est versée pour l'ex-conjointe de celle qui est attribuée pour les enfants. On conçoit aisément, en effet, que la responsabilité financière d'un parent à l'égard de son enfant puisse subsister jusqu'à ce que ce dernier ait atteint l'âge adulte, même si ce parent n'exerce pas la garde.

En second lieu, en permettant au parent qui ne vit pas avec son enfant (et qui ne peut alors se prévaloir des exemptions fiscales prévues pour lui) de déduire de son revenu imposable la pension alimentaire versée pour l'enfant, le fisc lui accorde un traitement fiscal plus avantageux que celui qui est attribué aux autres parents. On veut ainsi l'encourager à verser une pension alimentaire. Toutefois, ce revenu de pension que la mère reçoit strictement pour l'entretien de l'enfant ne peut en aucune façon être assimilé à une rémunération qu'elle toucherait parce qu'elle garde l'enfant, contrairement, peut-être, à la partie de la pension qui est versée pour elle. C'est donc à titre de tutrice de l'enfant qu'elle reçoit ces sommes. Pourquoi faut-il alors que ce revenu soit considéré entièrement comme le sien pour fin fiscale?

Il nous semble donc que le sujet requiert une étude plus approfondie et que les principes qui sont à la base même de l'attribution de la pension alimentaire doivent être examinés.

D'autre part, à coté de la famille monoparentale que l'on connaît, existent de nouveaux types de familles comme celles qui se partagent la garde de l'enfant, les familles reconstituées, etc... Est-ce que les régimes d'imposition et de sécurité au revenu devraient tenir compte de ces nouvelles situations et, dans l'affirmative, comment? Autant de questions qui requièrent plus d'étude.

1.4 Les mesures s'adressant aux personnes âgées

Les auteurs du Livre blanc ne proposent pas de nouveaux avantages fiscaux pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Par contre, pour ceux et celles qui demeureront en emploi après 65 ans, ils suggèrent l'abolition de l'exemption en raison d'âge, qui ne leur apparaît pas justifiée dans ce cas.

Selon eux, le système de sécurité sociale et la fiscalité accordent à l'heure actuelle un traitement favorable aux personnes âgées.

D'abord, le revenu minimum qui leur est garanti par l'entremise de la pension de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti est supérieur aux sommes qui sont accordées aux personnes de moins de 65 ans par le programme d'aide sociale.

Ensuite, durant la vie active, le régime fiscal encourage les contribuables à se constituer une épargne en vue de la retraite en leur permettant de réduire de leur revenu imposable les contributions versées au Régime de

rentes du Québec (R.R.Q.), aux régimes de pension d'employeur et au régime d'épargne individuel (R.E.E.R.). Arrivées à l'âge de 65 ans, les personnes âgées se voient accorder, comme on l'a vu, une exemption en raison d'âge. Elles peuvent également se prévaloir de la déduction pour revenu de pension ainsi que de la déduction pour revenus d'intérêt qui est offerte à tous les contribuables. De plus, en vertu de la transférabilité des exemptions et déductions entre conjoints, l'époux disposant d'un revenu imposable peut récupérer à son profit la partie des exemptions et déductions que l'autre conjoint ne peut utiliser faute de revenu.

Enfin, les personnes âgées bénéficient de programmes d'aide au logement (Logirente, centres d'accueil, H.L.M.) et de la gratuité des médicaments prescrits et du transport par ambulance.

Le Discours sur le budget d'avril 1985 prend l'orientation suggérée dans le Livre blanc. On ne prévoit pas indexer l'exemption en raison d'âge d'ici 1988 et cette exemption devra être réduite des revenus d'emploi réalisés à partir de 1986 pour ceux qui demeureront sur le marché du travail après 65 ans. Ces personnes verront donc augmenter leur fardeau fiscal. Des couples à la retraite disposant d'un revenu moyen paieront également un peu plus d'impôt en 1986, notamment en vertu de la perte du revenu exonéré d'impôt dont un conjoint pouvait se prévaloir sans réduire l'exemption de personne mariée de l'autre.

Le maintien de dispositions qui profitent peu aux femmes âgées

Bien des femmes âgées ne touchent qu'un faible revenu à la retraite et la réforme de la fiscalité aurait pu être l'occasion d'améliorer leur sort. Malheureusement, on ne voit pas de propositions allant dans ce sens dans le Livre blanc et le budget.

En effet, les dispositions fiscales énumérées plus haut profitent peu aux femmes. Etant donné la structure progressive des impôts et comme la capacité d'épargner des contribuables en vue de la retraite est en rapport direct avec leur richesse, ce sont les classes aisées qui bénéficient surtout de ces exemptions et déductions[13]. Nombre de femmes sont à l'extérieur du marché du travail et, lorsqu'elles sont en emploi, elles gagnent souvent de petits salaires et ont peu accès à des régimes complémentaires de retraite. Certains maris versent des souscriptions au nom de leur épouses dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite. Mais, comme le mari ne peut déclarer que les sommes versées en complément de ses propres contributions et comme ces régimes ne sont surtout accessibles qu'aux classes aisées, un nombre assez restreint d'épouses en bénéficient finalement.

Les distorsions créées apparaissent encore plus sérieuses lorsqu'on considère les possibilités de transfert des exemptions et déductions à l'intérieur du couple. On sait que plusieurs femmes se retrouvent à la retraite dans l'impossibilité de toucher le supplément de revenu garanti ou l'allocation au conjoint parce que leurs

époux ont des ressources jugées suffisantes. Mais, à l'intérieur de ces mêmes couples, les dispositions fiscales permettent aux maris de bénéficier d'une réduction d'impôt appréciable, en se prévalant des exemptions et déductions de leurs épouses, celles-ci n'ayant pu les utiliser faute de revenu.

Des avantages fiscaux mieux répartis

Les dispositions favorisant la constitution d'une épargne en vue de la retraite encouragent à la prévoyance et réduisent l'aide financière que l'Etat aura à fournir aux futurs/es retraités/es, ce qui nous semble une fin acceptable en soi. Cependant, nous pensons qu'il serait plus équitable si cette incitation se faisait par l'octroi d'un crédit d'impôt plutôt que par une déduction fiscale. Un encouragement similaire devrait être donné au contribuable contribuant à un régime d'épargne- retraite (REER) de son conjoint puisque, dans ce cas, on assiste à un véritable transfert de revenu d'un conjoint à l'autre.

Quant aux dispositions permettant de soustraire à la retraite des revenus de l'imposition telles que l'exemption en raison d'âge et les déductions de revenu de pension ou d'intérêt, il nous semble qu'elles devraient être remplacées par des crédits d'impôt remboursables ou des allocations.

Il va de soi que ces crédits d'impôt devraient êtr personnels et s'adresser à chacun des conjoints. Il nous semble inacceptable, en effet, que le conjoint disposant d'un revenu puisse, en plus de ses avantages propres, tirer profit sur le plan fiscal de l'absence de revenu de son épouse alors que rien n'est prévu pour elle.

——X–X–X——

Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons examiné les propositions de réforme touchant la taxation et les transferts généraux aux familles, présentées dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. A l'occasion aussi, nous avons fait état de certaines des dispositions ayant trait aux familles avec enfants prises dans le Discours sur le budget d'avril 1985 et qui reflètent les orientations du Livre blanc à cet égard.

Tout en reconnaissant l'intention gouvernementale d'accorder globalement une aide financière accrue aux familles, nous nous sommes montrées particulièrement critiques à l'endroit des moyens choisis pour attribuer cette aide. Il nous apparaît évident, en effet, que les mesures préconisées favoriseront les familles à revenu élevé et le père-pourvoyeur dans ces familles. Un des documents accompagnant l'énoncé budgétaire d'avril 1985 montre bien que le réaménagement fiscal annoncé (abaissement des taux d'imposition et utilisation accrue des exemptions et déductions) produira, dans une famille de quatre comptant un seul gagne-pain et deux enfants de moins de 12 ans, un gain plus élevé chez les familles à haut revenu. Ainsi, ce gain sélèvera en 1986 à 251$ si le revenu est de 20,000$ mais à 637$ lorsque le revenu s'élève à 40,000$. Les propositions du Livre blanc et celles du budget ne peuvent donc, selon, nous, répondre adéquatement aux besoins des conjointes sans revenu, des mères au foyer et en emploi ainsi que des familles monoparentales.

Le premier but d'une politique de soutien économique aux familles

Nous savons que les auteurs du Livre blanc trouvent problématiques le niveau et la progressivité des taux d'imposition actuels. Ces préoccupations les amènent à suggérer des moyens de réduire le fardeau fiscal: abaissement des taux d'imposition, réduction forfaitaire d'impôt, utilisation accrue des exemptions et déductions. Le Ministre des Finances est allé dans ce sens, dans le Discours sur le budget d'avril 1985, en misant davantage sur les exemptions et déductions fiscales à partir de 1986 et en abaissant le taux d'imposition pour les revenus imposables supérieurs à 17 300$.

Notre intention n'est pas de discuter ici du bien-fondé de ces allégations. Ce que nous trouvons essentiel de rappeler, c'est que la politique de soutien économique aux familles poursuit une fin en soi: aider à la couverture des besoins des enfants. Si l'équité commande que l'on supporte aussi les familles à revenu élevé, elle exige que l'on prête attention à toutes les familles et, plus particulièrement, à celles à revenus faible et moyen.

Selon nous, cette fin ne saurait être transgressée au profit d'une autre qui serait de faire servir la politique familiale à la détaxation des familles à revenu plus élevé. Le problème de la lourdeur du fardeau fiscal est une question en soi qui devrait être débattue ouvertement et sous tous ses aspects: revenus actuellement non assujettis à la taxation, abris fiscaux, taux de taxation des particuliers, part du fardeau fiscal supportée par les entreprises, coût de la spécificité québécoise, services publics reçus, richesse et importance numérique

de la population du Québec relativement à celle de l'Ontario, etc.

L'harmonisation des politiques

On sait que le Gouvernement québécois laisse entendre qu'il tend à harmoniser sa fiscalité avec celle des autres provinces canadiennes. Or, dans son budget d'avril 1985, il renforce le rôle joué par les exemptions pour enfant alors que le Gouvernement canadien (et par le fait même des gouvernements des autres provinces) s'apprêtent à donner de moins en moins d'importance à celles-ci, misant plutôt sur les allocations familiales et le crédit d'impôt-enfant en vue de rendre plus progressive sa politique d'aide aux familles. Dans son budget de mai 1985, en effet, le ministre fédéral des Finances, monsieur Michael Wilson, annonçait une baisse des exemptions pour enfants qui serait ramenées d'ici quelques années au niveau des allocations familiales fédérales. A ce moment, il n'y aura plus d'exemptions à toutes fins utiles et les allocations familiales, qui sont présentement imposables, ne le seraient plus. Le Québec va donc, sur cette question, à contresens de ce qui se dessine ailleurs au Canada.

Un affaiblissement de l'universalité au détriment des classes moyennes

La suggestion des auteurs du Livre blanc d'abolir les allocations universelles et de se baser désormais sur les exemptions et les aides sélectives selon le revenu nous apparaît de plus socialement non indiquée. Il semble évident que les familles se situant dans la classe moyenne inférieure seraient les grandes oubliées de

l'opération, disposant d'un revenu trop élevé pour se qualifier aux transferts de dernier recours, mais trop faible pour tirer un réel avantage des exemptions fiscales. La population deviendrait partagée en deux groupes, ceux et celles qui reçoivent des transferts et ceux et celles qui paient des impôts. Dans notre avis sur la politique familiale, nous attirions l'attention sur le danger de l'établissement d'un tel clivage social[14].

Le Conseil du statut de la femme n'est pas la seule voix à se faire entendre en ce qui a trait au maintien de l'universalité des prestations. Deux coalitions formées d'organismes divers, l'une québécoise et l'autre canadienne, se sont déjà prononcées en ce sens[15]. De plus en mars 1985, le Conseil national de bien-être social faisait parvenir un avis au Gouvernement canadien intitulé La réforme des prestations pour enfants où des propositions similaires à celles que nous présentons sont formulées[16].

Une politique reflétant les familles actuelles et non une conception passéiste de la famille

A une époque où le pouvoir de consommation et d'expression repose beaucoup sur le pouvoir économique, où les unions sont fragiles et où les défis du marché du travail sont grands, on ne peut plus retrancher les conjointes et les grands enfants derrière l'époux ou le père-pourvoyeur. On ne peut plus, par des mesures de soutien économique à la famille, encourager dans un premier temps les conjointes et les grands enfants à la dépendance et requérir ensuite, une fois l'union dissoute pour la conjointe ou l'âge adulte arrivé pour l'enfant, que celles et ceux-ci sachent se tirer d'affaire seuls.

L'apprentissage à l'autonomie et la poursuite de l'égalité des chances doivent se faire aussi dans la famille. C'est ce qui nous fait rejeter un système basé sur les exemptions et déductions pour les personnes réputées à charge. C'est ce qui nous amène à favoriser un crédit d'impôt personnel pour la conjointe (ou le conjoint) sans revenu, des allocations familiales universelles pour toutes les familles et des crédits d'impôts sélectifs pour les familles à revenus moyen et faible ainsi que pour les familles monoparentales. C'est ce qui nous convainc de la nécessité que soient développés des services de garde reconnus, maintenues l'aide financière à la garde et l'allocation de disponibilité et institué un crédit d'impôt pour les frais de garde. C'est ce qui nous amène à souhaiter, pour les grands enfants, des dispositions fiscales favorisant leur autonomie et une amélioration du régime des prêts et bourses.

Dans le cas des enfants, le Discours sur le budget d'avril 1986 mise avant tout sur des exemptions tout en maintenant, à l'intérieur de celles-ci, des allocations familiales d'une valeur généralement inférieure. Ce système permettra généralement d'opérer une certaine redistribution du revenu entre les conjoints, du père vers la mère, puisque le contribuable se prévalant des exemptions devra rembourser au fisc les allocations familiales reçues par sa conjointe. Il reste que ce système favorisera davantage le conjoint ayant le revenu le plus élevé dans la famille parce que l'exemption vaudra plus que l'allocation et, parmi les familles, celles formées des contribuables à plus haut revenu. Nous ne saurions y voir un modèle satisfaisant et nous souhaitons que ces orientations soient revues à l'occasion de consultations publiques menées sur la politique fiscale ainsi que sur la politique de soutien aux familles.

Enfin, nous ne pouvons adhérer à la démonstration des auteurs du Livre blanc (chapitre VII, section 7.6) selon laquelle un système d'exemptions serait supérieur à un régime d'allocations parce que ce dernier occasionnerait des fuites et ne permettrait pas d'améliorer la situation des familles à faible revenu. Les personnes intéressées à cette question consulteront l'annexe III du présent avis où nous remettons en question les arguments présentés.

CHAPITRE 2

LA RÉFORME DE L'AIDE SOCIALE

Le Livre blanc sur la fiscalité propose une réforme majeure de l'aide sociale et, d'une façon plus générale, des programmes de transferts allant aux personnes dans le besoin.

Dans une première section, nous présenterons les raisons qui ont amené les auteurs du Livre blanc à préconiser cette réforme, nous en décrivons les principaux aspects et nous brosserons un portrait rapide des femmes qui sont actuellement prestataires du programme d'aide sociale. Dans une deuxième section, nous ferons un examen critique des propositions du Livre blanc.

2.1 La réforme et son contexte

2.1.1 Les motifs

Comme on sait, Le budget affecté à l'aide sociale est important et il a crû fortement au cours des dix dernières années. Plusieurs facteurs amènent les auteurs du Livre blanc à souhaiter une réforme.

Selon eux:

- Les programmes sélectifs selon le revenu ont un caractère fortement désincitatif car, en cas d'emploi, la réduction des prestations s'ajoute à la taxation du revenu gagné pour rendre la participation au marché du travail peu avantageuse.

- Une prise en compte insuffisante des coûts de travail, particulièrement des frais de garde et de ceux reliés à la réduction du temps de travail domestique, exerce chez les responsables de famille monoparentale et les deuxièmes gagne-pain des familles biparentales un effet désincitatif à l'emploi.

- Le programme d'aide financière à la garde n'atteint que 13% des enfants qu'il pourrait autrement subventionner s'il s'appliquait à tous les modes de garde et non aux seuls modes reconnus. Les familles ont accès à ce programme même si l'un des parents n'est pas sur le marché du travail.

- Le programme de remboursement des impôts fonciers occasionne une surcouverture des coûts du logement car la prestation d'aide sociale tiendrait déjà compte des taxes sur le logement.

- Pour les personnes de 18 ans et plus, l'aide sociale apporte plus de revenu que le régime des prêts et bourses, compte tenu des frais scolaires que les personnes aux études doivent encourir, ce qui n'encouragerait pas à la poursuite des études.

- Sauf dans le cas des célibataires et des couples sans enfants âgés de moins de trente ans, les programmes de transfert assurent un niveau de vie plutôt satisfaisant aux prestataires si l'on compare leur situation financière à celle des personnes à bas revenu d'emploi (celles qui disposaient de revenus inférieurs à 13,700$ en 1983).

- Enfin, la même garantie de revenu est offerte aux prestataires d'aide sociale qu'ils soient aptes ou inaptes au travail.

Les auteurs du Livre blanc remettent donc en question l'actuelle politique de soutien aux personnes dans le besoin qui consiste à combler de façon automatique le manque de ressources. Cette politique serait, selon eux, de plus en plus inefficace et coûteuse dans une société où l'éthique du travail et la contrainte sociale seraient devenues moins fortes. En incitant les bénéficiaires à la dépendance de l'Etat, on réduirait à long terme le niveau de vie de la majorité d'entre eux.

2.1.2 Les propositions

La nouvelle politique de transferts suggérée pour les personnes dans le besoin se compose de quatre programmes:

- Le régime des prêts et bourses pour les étudiants/es;
- L'aide sociale pour les personnes de 18 à 64 ans inaptes au travail de façon permanente;
- Le programme de garantie de revenu pour les personnes de 18 à 64 ans aptes au travail et non aux études; et
- Le régime de sécurité de la vieillesse pour les personnes de 65 ans ou plus et leur conjoint/e.

Le programme de garantie du revenu

Pour les personnes aptes au travail de 18 à 64 ans qui ne sont pas aux études, le programme de garantie de revenu remplace l'aide sociale, le supplément au revenu de travail, l'aide financière à la garde, l'allocation

de disponibilité et les allocations familiales du Québec.

L'actuel programme de remboursement d'impôt foncier cède le pas à un crédit de taxe foncière, et un crédit de taxe de vente s'ajoute. Le supplément d'aide sociale pour besoins spéciaux est conservé, mais on songe à le restreindre à ce qui est absolument nécessaire au maintien de la santé des bénéficiaires.

Les auteurs du Livre blanc souhaitent ainsi donner une nouvelle orientation à la politique en incitant les personnes à se chercher un emploi ou à améliorer leur aptitude au travail.

Pour déterminer le niveau des prestations, on se base sur les dépenses effectuées pour rencontrer leurs besoins essentiels par les ménages à faible revenu vivant principalement de revenu de travail. On éviterait de cette façon que le programme de garantie de revenu n'octroie à ses bénéficiaires un niveau de vie supérieur à celui obtenu sur le marché privé par les travailleurs/euses à faible revenu.

Dans l'option privilégiée par le gouvernement (l'option II), seules les personnes se déclarant disponibles à l'emploi ou à une activité de réinsertion reçoivent la prestation régulière. Inférieure au revenu qui leur est présentement assuré par l'aide sociale, cette prestation assure leurs seuls besoins jugés essentiels de court terme (alimentation, logement, communications, services ménagers, et soins personnels) ainsi que leurs besoins d'habillement. Il faut que ces personnes occupent effectivement un emploi à temps partiel ou participent à

une activité de réinsertion pour que leur revenu total leur permette de rencontrer leurs besoins essentiels de court et de long termes (les besoins d'ameublement sont alors considérés).

En effet, la ou le bénéficiaire régulier réalisant des gains de travail ou d'activités peut conserver une partie de sa prestation. Dans l'option II ou III, on retrancherait 0.50$ à la prestation par dollar gagné dans le but de maintenir une certaine incitation au travail.

Cependant, les personnes réputées aptes au travail, mais se déclarant non disponibles, sont pénalisées et se voient attribuer une prestation ne couvrant que les besoins essentiels de court terme. Les personnes sans enfant et de moins de trente ans ne touchent pas une prestation sensiblement plus élevée qu'actuellement. Toutefois, on dit que leurs possibilités d'accroître leur prestation par des activités de réinsertion seraient accrues. Les programmes Déclic actuels constituent dans ce sens une application du Livre blanc. Quant aux jeunes de 18 à 20 ans sans revenu, ils sont réputées à charge de leurs parents et admissibles au programme de garantie de revenu seulement si leurs parents ne disposent pas d'un revenu imposable.

Le programme de garantie de revenu s'applique également aux personnes considérées temporairement inaptes au travail en raison, par exemple, d'une incapacité physique ou mentale jugée temporaire ou de leur situation familiale. Celles-ci recevraient une prestation correspondant à celle touchée par les personnes participant pendant 20 heures à des activités communautaires. Certaines familles monoparentales pourraient être consi-

dérées inaptes temporaires si elles ont un enfant de moins de 2 ans, trois enfants ou plus d'âge inférieur à 12 ans, ou bien un enfant malade ou souffrant d'une incapacité nécessitant une présence constante.

Les activités de réinsertion

Des mesures visant à accroître l'aptitude à l'emploi des prestataires sont prévues: activités communautaires, formation scolaire et professionnelle et formation en industrie. Rétribuée à l'heure, la participation à de telles activités est limitée à un maximum de 20 heures par semaine, sauf lorsqu'un seul des deux conjoints d'une famille biparentale avec enfant y participe où elle peut s'élever à 30 heures/semaine. La rémunération est établie de façon à ce que le revenu touché (emploi ou activité et garantie de revenu) soit inférieur à celui gagné par les travailleurs/euses à faible revenu du secteur privé.

L'aide supplémentaire à la garde des enfants

Pour remplacer l'aide financière à la garde, le programme de garantie de revenu prévoit une subvention reliée aux frais de garde des enfants pour les bénéficiaires au travail, en formation ou en activités communautaires. L'aide proposée est égale à 50% des frais réellement encourus dans l'option II ou III et à 67% dans l'option I. Pour les familles monoparentales, cette aide pourrait atteindre 100% des frais si l'on choisit, par ailleurs, de reconnaître à un niveau moindre qu'à l'heure actuelle les besoins essentiels à l'égard de leur premier enfant. La garde peut s'effectuer ailleurs que dans les modes reconnus par l'Office des services de

garde. Cependant, la subvention se limite aux heures d'activités des parents et, dans un couple, les deux conjoints doivent être en emploi ou en réinsertion pour pouvoir se prévaloir de la subvention.

L'administration du programme

Le régime de transferts verserait des prestations sur la base d'une évaluation mensuelle des besoins et des revenus, comme c'est le cas à l'aide sociale.

Cependant, à la fin de l'année, une conciliation des accomptes versés à l'impôt et des transferts reçus serait effectuée probablement lors de la déclaration fiscale annuelle.

A l'exception des personnes réputées aptes au travail, mais se déclarant non disponibles, il semble que personne ne subirait de baisse immédiate de prestations à la suite de l'instauration du nouveau programme de garantie de revenu. Lorsque les nouveaux barèmes prévoient l'attribution d'une aide inférieure, les prestations versées seraient maintenues à leur niveau jusqu'à ce que, à la faveur de l'indexation, les nouveaux barèmes s'appliquent.

L'option privilégiée par le gouvernement

Le Livre blanc présente trois option de réforme.

L'option I, se rapproche de la situation actuelle en matière de garantie de revenu, traite de la même façon les aptes et les inaptes au travail et prévoit un taux de réduction de la prestation par dollar gagné de 67%.

L'option II, davantage axée sur la disponibilité des prestataires et sur l'incitation au travail, fait une distinction entre les aptes et les inaptes au travail, donne une garantie du revenu inférieure à celle offerte actuellement aux personnes jugées aptes, mais non en emploi ou en activités de réinsertion, et réduit de seulement 50% la prestation en fonction du revenu gagné.

L'option III, qui prévoit des modalités similaires à celles de l'option II en matière de garantie de revenu, va plus loin dans la réduction de l'impôt sur le revenu, mais propose par contre un recours plus large recours à la taxe de vente.

Les auteurs affirment que l'option I ne représente pas la solution aux problèmes identifiés. Elle leur apparaît la plus coûteuse et la moins susceptible d'apporter des solutions durables. Elle permet de réduire les impôts, mais continue d'imposer aux personnes dans le besoin des taux implicites de taxation élevés avec le risque de les maintenir dans le cercle vicieux de la pauvreté.

En taxant davantage la consommation et moins la production, l'option III est celle qui permet d'aller le plus loin, croient les auteurs, sur le plan de l'efficacité économique, de la production et de l'emploi. Elle leur suscite toutefois des interrogations. De nombreuses mesures fiscales incitent déjà à l'épargne alors que le niveau actuel de consommation ne semble pas suffisant pour assurer une reprise durable de l'économie. Quels pourraient donc être les effets à court terme d'un élargissement de la taxe de vente?

Le gouvernement québécois indique donc sa préférence pour l'option II qui lui apparaît intermédiaire.

2.1.3 Les femmes à l'aide sociale

Leur profil statistique

Le programme de garantie de revenu s'adresse aux personnes qui gagnent un faible revenu, mais il concerne avant tout celles qui touchent actuellement de l'aide sociale. Or, les femmes forment plus de la moitié de la clientèle adulte à l'aide sociale. Selon une étude réalisée au Conseil du statut de la femme[17], elles étaient en décembre 1984 plus de 266 000 à dépendre de ce régime pour leur subsistance au Québec. De ce nombre, 45,0% étaient des femmes seules, 29,9% des responsables de familles monoparentales tandis que 25,0% étaient des conjointes, 16,1% avec enfants et 8,9% sans enfant.

Si on les compare à leurs effectifs dans la population, on constate que les femmes seules et les responsables de famille monoparentale étaient surreprésentées à l'aide sociale.

Les femmes seules qui étaient prestataires à l'aide sociale étaient surtout jeunes (28,9% avaient moins de 25 ans) ou âgées (25,0% avaient entre 55 et 64 ans). Plus de 43,0% d'entre elles avaient moins de 7 années de scolarité.

Par contre, près de la moitié des prestataires responsables de famille monoparentale avaient entre 25 et 44 ans (26,6% entre 35 et 44 ans et 20,7% entre 25 et 29 ans).

Un peu plus de soixante pour cent d'entre elles (60,7%) avaient entre 8 et 11 ans de scolarité.

Le profil des conjointes avec enfants ressemblait à celui des responsables de famille monoparentale en ce qui a trait à l'âge (25,8% avaient entre 35 et 44 ans et 20,3% entre 25 et 29 ans) et aux études (53,3% avaient entre 8 et 11 ans de scolarité).

Les conjoints sans enfant étaient souvent plus âgées (38,5% avaient entre 55 et 64 ans et 26,1% entre 45 et 54 ans) et moins scolarisées (58,0% avaient fréquenté l'école moins de 7 ans).

Leurs perspectives d'emploi

Toute réforme de l'aide sociale et des autres programmes sélectifs visant à modifier le niveau de ressources garanti de même que les conditions d'admissibilité aux prestations concerne donc les femmes au premier chef.

Jeunes, elles éprouvent comme les autres des difficultés à trouver leur place sur le marché du travail. En emploi, les femmes gagnent dans plusieurs cas un salaire tout juste suffisant pour assurer leur seule subsistance. La moitié de la population féminine se retrouve encore à l'extérieur du marché du travail. A la maison, les femmes demeurent responsables du travail domestique non rémunéré, travail qui les rend d'office dépendantes financièrement de leur conjoint ou de l'État. Lorsque le conjoint est victime du chômage, elles ne sont pas toujours en mesure de prendre la relève pour assurer la survie de la famille, leurs années d'absence du marché

du travail leur rendant à plusieurs le défi quasiment insurmontable dans la situation présente.

La situation est particulièrement difficile pour les femmes responsables de famille monoparentale. Le Livre blanc nous apprend que 76% des responsables de famille monoparentale de moins de 30 ans se retrouvaient à l'aide sociale en 1982 et l'on pense que cette proportion atteignait la moitié chez les plus de 30 ans.

Ces prestataires étaient, dans la plupart des cas, des femmes. La séparation ou le divorce signifie souvent pour elles une baisse du niveau de vie. De plus, les emplois et les salaires qu'elles peuvent espérer sur le marché du travail leur laissent habituellement peu d'espoir de sortir de la pauvreté étant donné qu'elles ont charge d'enfants. En outre, en emploi, leur temps de travail rémunéré s'ajoute à leur temps de travail domestique et elles doivent payer pour les services qu'elles ne peuvent plus rendre à la maison. Les femmes responsables de famille monoparentale vivent donc de façon plus aiguë encore que les autres femmes les problèmes découlant de l'organisation socio-économique actuelle.

Conscient de cette situation, le Conseil du statut de la femme[18] formulait, en 1978, deux recommandations dans la politique d'ensemble sur la condition féminine. Il demandait que les prestations d'aide sociale soient augmentées et que les coûts attribuables au logement fassent plus spécifiquement l'objet d'une réévaluation. Il réclamait aussi que la politique de sécurité du revenu soit structurée pour inciter les personnes bénéficiaires de l'aide sociale à se prendre en charge progressivement et à améliorer leurs conditions financières.

Le Conseil soulignait que les revenus d'autres sources ne devaient pas réduire d'autant la prestation d'aide sociale, mais plutôt suivre un principe d'imposition partielle de façon à garantir un revenu plus élevé à la famille lorsqu'elle reçoit des revenus d'autres sources (revenus de travail, pension alimentaire, bourses d'études).

On sait que, récemment, le ministère de la Main-d'oeuvre a mis sur pied deux programmes temporaires visant à favoriser le retour aux études secondaires ou postsecondaires des responsables de famille monoparentale à l'aide sociale. Cela constitue, selon nous, un pas dans la bonne direction. Les propositions du Livre blanc, si elles intègrent le principe d'un taux de réduction de la prestation inférieure à 100% tel que souhaité, suscitent chez nous bien des interrogations étant donné leur ampleur.

Dans le section suivante, nous ferons part de ces interrogations en gardant en tête que la situation et les problèmes sont parfois complexes et qu'il n'existe pas de solutions faciles, mais aussi en rappelant, à l'occasion, les principes qu'il nous semble important de préserver.

2.2 Une analyse critique des propositions du Livre blanc

2.2.1 Une erreur de diagnostic

Les auteurs du Livre blanc semblent plus ou moins réduire à une question de désincitation à l'emploi le problème de la croissance de la clientèle à l'aide sociale.

Etant donné le niveau de revenu garanti par ce programme, le taux de réduction de presque 100% de la prestation en fonction du revenu gagné et une prise en compte insuffisante des coûts de travail, les personnes auraient peu d'intérêt à se chercher de l'emploi ou à demeurer sur le marché du travail.

Les rédacteurs remettent en question l'efficacité du système en se basant sur une mesure qui tiendrait à démontrer, qu'en dépit des programmes de transferts, la distribution du revenu dans la population ne se serait pas améliorée au fil des ans. Il y aurait, selon eux, affaissement de l'éthique du travail et de la contrainte sociale. Les gens désireraient moins qu'auparavant occuper un emploi, se résoudraient plus facilement à vivre de prestations gouvernementales et chercheraient même à frauder en réalisant du travail non déclaré.

Cela constitue largement selon nous une erreur de diagnostic. Le problème central ne se situe pas dans la motivation des individus à occuper un emploi. Il réside plutôt dans l'absence d'emplois elle-même, d'emplois offrant un salaire adéquat de même qu'une certaine continuité, et, quand on pense aux femmes particulièrement, dans l'insuffisance des supports offerts.

Il est vrai que les personnes en emploi à faible salaire retirent actuellement peu de profit immédiat d'une participation au marché du travail, particulièrement les conjointes ayant des jeunes enfants et les responsables de famille monoparentale, et qu'il y a là un problème qu'il faudrait solutionner.

Il est vrai également que certaines personnes se montrent réfractaires à une intégration sociale par l'emploi, préférant vivre de peu hors de l'organisation économique. Mais, il s'agit là, selon nous, d'un phénomène marginal qui est le fait d'individus lesquels, pour diverses raisons jugées asociales, font des choix différents.

Des recherches confirment que l'éthique du travail est toujours bien vivante. La majorité des personnes continuent à mesurer les avantages de l'emploi en termes d'espérance de revenu sur la vie et de capacité immédiate d'assurer leur subsistance et celle des leurs et à voir dans l'emploi un facteur important d'intégration et de valorisation sociale.

Lors d'un sondage effectué en 1981[19], 64,8% des personnes interrogées n'ayant aucun revenu et 63,1% de celles dont le revenu familial se chiffrait à moins de 10 000 $ étaient prêtes à accepter un emploi à un salaire équivalent à l'assurance-chômage ou à l'aide sociale. Dans cette même enquête, 67,6% des personnes dans les ménages à plus faible revenu ont dit ne pas souhaiter pouvoir vivre sans travailler, comparativement à 60% des personnes dans les familles gagnant plus de 50 000$.

Que les gens éprouvent moins de honte à vivre d'aide sociale est normal. Les préjugés tombent lorsque l'on constate que le manque de ressources a contraint son fils, sa soeur, son cousin ou sa voisine à recourir à ce programme. Le chômage apparaît alors un problème collectif et non individuel.

Auparavant, quand la situation économique était plus florissante, on entendait moins parler d'abus alors que les questions de désincitation et de fraude apparaissent en filigrane tout au cours du Livre blanc. Pourtant, on ne donne pas de chiffres à l'appui et aucune enquête exhaustive récente qui confirmerait ces prétentions n'a été publié à notre connaissance sur le sujet.

Les auteurs du Livre blanc font simplement état de l'importance relative des certificats d'inaptitude qui sont décernés aux prestataires d'aide sociale de moins de trente ans comparativement à ceux qui sont émis aux plus de trente ans. On s'appuierait également sur les résultats d'une étude[20] pour laquelle quatre-vingt douze (92) jeunes de moins de 30 ans aptes au travail et touchant de l'aide sociale ont été interrogés. Deux sur trois ont dit avoir des revenus mensuels non déclarés à l'aide sociale. Ces revenus étaient en moyenne de 100$ par mois. Cette constatation n'est guère surprenante puisque ces jeunes touchent une prestation largement en dessous du minimum vital. Il nous apparaît difficile toutefois d'en étendre la portée à toutes les catégories de personnes assistées. Signalons, de plus, qu'il existe un certain nombre de personnes qui ne se prévalent pas de l'aide sociale bien qu'elles satisfassent aux critères d'admissibilité.

S'il suffisait de vouloir pour occuper un emploi, on peut présumer qu'il ne se trouverait pas un seul adulte sans enfant de moins de 30 ans à l'aide sociale puisqu'on ne peut vivre décemment avec une prestation mensuelle de quelque 160$ en 1985. Or, le Livre blanc nous indique bien qu'entre 1981 et 1982, le nombre de

personnes seules, de sexe masculin, âgées de 20 à 29 ans et aptes au travail a augmenté de 41% à l'aide sociale.

La croissance du nombre des prestataires à l'aide sociale s'explique également par la fréquence plus grande des séparations et divorces dans une société où les femmes ont peine à assurer leur subsistance et celle de leurs enfants, pour les raisons qu'on a déjà mentionnées. Selon nous, le fait que la répartition des revenus dans les ménages ne se soit pas améliorée au cours des dernières années ne signifie pas l'échec des programmes de transferts, mais résulte en grande partie du fractionnement et de la réduction de la taille des ménages suite aux bris des unions, à la croissance du veuvage dans une population vieillissante et au désir de vie autonome des grands enfants.

Notre économie se ressent encore des conséquences de la crise économique. Elle traverse de plus des problèmes importants liés à une structure industrielle en partie vieillissante, situation que l'avènement des nouvelles technologies ne peut qu'aggraver si l'on n'y prend garde. Dans ce contexte, il ne faudrait pas que le Livre blanc donne l'illusion d'avoir trouvé toutes les solutions. Nous doutons qu'il suffise, pour obtenir les emplois souhaités, de réduire la progressivité des taux d'imposition chez les contribuables à revenus moyen et élevé, d'un côté, et d'exercer des pressions à la baisse sur les salaires, de l'autre, en réduisant les prestations garanties aux personnes sans emploi et en les obligeant à participer à des activités de réinsertion ou à un emploi à temps partiel pour obtenir le même niveau de revenu qu'antérieurement.

Nous pensons qu'il faut avant tout une politique de plein emploi. Selon nous on ne doit pas opérer une réforme majeure de la sécurité du revenu sans auparavant en avoir mesuré mieux les implications et sans, surtout, que ne soient menés de larges débats sur le sujet. Cette question n'est pas qu'économique. S'il faut restructurer le travail en profondeur pour assurer le droit à l'emploi pour tous, il faudra y venir.

2.2.2 Les dangers d'une garantie insuffisante des ressources

La réforme proposée dans le Livre blanc sur la fiscalité risque d'entraîner de plus grandes disparités au plan des revenus, des salaires et des statuts.

Nous voudrions d'abord attirer l'attention sur le danger qu'il y aurait à prévoir une garantie de ressources insuffisante.

Une réduction de la protection minimale accordée

L'aide sociale représente le dernier recours des individus et des familles ayant épuisé toutes leurs autres sources de revenu. Les prestations actuelles sont établies à partir des budgets calculés par le Dispensaire diététique de Montréal selon une méthode plutôt ancienne. Ces budgets sont censés correspondre aux dépenses nécessaires en biens et services pour satisfaire des normes minimales de subsistance. Statistique Canada détermine, pour sa part, des seuils de faible revenu qui donnent une mesure de la pauvreté en termes relatifs. L'aide sociale ajouté aux allocations familiales et au

crédit d'impôt-enfant, s'il y a lieu, ne permet pas d'atteindre les seuils de pauvreté établis par Statistique Canada et cela, particulièrement lorsque la taille de la municipalité de résidence est importante.

Or, ne voulant pas que le revenu minimal garanti par l'État désincite à l'emploi, les auteurs du Livre blanc proposent que les barèmes de base soient établis en fonction des dépenses effectuées pour satisfaire leurs besoins essentiels par les ménages vivant principalement de revenu d'emploi qui faisaient partie des 10% les plus pauvres dans notre société, sans se demander si ceux-ci arrivent à pourvoir de façon décente à leurs besoins. Rappelons qu'en 1983, dans les ménages de référence de deux personnes, on dépensait par personne 3,58$ par jour pour s'alimenter, 0,55¢ pour le transport en commun et 0,20 ¢ pour la lecture. Par ailleurs, toutes les dépenses afférentes au logement commandaient une dépense mensuelle de 228$.

Comme on l'a vu, le Livre blanc suggère également dans les options II et III que la prestation des personnes refusant un emploi ou une activité de relèvement ou se déclarant non disponibles soit établie en fonction des seuls besoins de court terme. Celles qui sont disponibles, mais incapables de trouver un emploi ou de s'inscrire à une activité de relèvement, se voient consentir une allocation couvrant en plus des dépenses minimales au titre du vêtement; toutefois, leurs besoins minimaux d'ameublement, de transport, de culture et de loisir demeurent non assurés.

On sait que les personnes de moins de 30 ans sans enfant continuent de recevoir des prestations bien inférieures à leurs besoins de court terme sauf si elles participent

à une activité de réinsertion. En outre, les sommes versées au titre de l'assurance-chômage sont entièrement déduites de la prestation et, en cas de retour en emploi, l'ancien prestataire peut être tenu de rembourser une partie des sommes reçues en cours d'année du programme de garantie de revenu, avec les effets que cela suppose. Enfin, on envisage de réduire les besoins spéciaux reconnus actuellement par l'aide sociale à ce qui est absolument nécessaire au maintien de la santé.

Les conjointes

Les modalités du programme de garantie de revenu risquent d'alourdir le travail domestique des conjointes. Dans le cas des familles sans emploi, la réduction de la prestation amènera la conjointe à multiplier son temps de déplacement, d'achats, de préparations des repas, de réparations, etc. afin d'assurer la survie de la famille. De plus, le maintien des enfants de plus de 18 ans dans les familles signifiera un travail ménager accru. Comme la subvention de garde sera donnée seulement en cas d'emploi ou d'activités de réinsertion des deux conjoints, la mère au foyer à faible revenu ne pourra plus, sauf exception, compter sur des services de garde subventionnés pour ses enfants.

Les responsables de famille monoparentale

Dans l'option privilégiée par le gouvernement, on considère les besoins du premier enfant dans une famille monoparentale comme équivalents à 150% de ceux d'un enfant dans une famille biparentale et on propose de subventionner à 100% les frais de garde encourus de façon à rendre le programme de garantie de revenu plus

incitatif. Pour le parent au foyer, cette proposition est beaucoup moins avantageuse que celle qui reconnaît, pour le premier enfant d'une famille monoparentale, des besoins similaires à ceux du deuxième adulte dans une famille. De plus, le parent unique ne peut plus se prévaloir d'une aide financière à la garde, sauf s'il est en emploi ou en activité de réinsertion.

C'est, selon nous, oublier que l'enfant coûte autant pour sa subsistance qu'un deuxième adulte dans un ménage et requiert soins et surveillance, sans contribuer beaucoup par ses services.

Comme à l'aide sociale actuellement, on propose que la pension alimentaire, réduise d'autant la prestation de garantie de revenu, ce qui n'en encouragera pas le versement.

Lorsque l'âge, le nombre ou l'état de santé des enfants ne permettent pas à la responsable de famille monoparentale d'être considérée comme inapte au travail de façon temporaire, celle-ci se voit dans l'obligation de consacrer 20 heures à un emploi à temps partiel ou à des activités de réinsertion pour conserver un niveau de revenu plus ou moins équivalent à celui qu'elle touche actuellement. N'est-ce pas méconnaître la charge de travail du parent unique et chercher à rendre sa situation encore plus difficile dans la situation actuelle? On sait en effet que les familles monoparentales sont les plus pauvres de notre société.

Dans une étude publiée en 1980, l'économiste Pierre Lefebvre estime que le ménage d'un adulte et d'un enfant vivant de l'aide sociale doit "disposer d'au moins 57

heures par semaine qui seront consacrées à la production domestique[21]" pour ne plus être pauvre. Il se base sur l'hypothèse que les revenus ne permettant que l'acquisition des biens strictement nécessaires exigent des temps plus longs de préparation et de transformation pour assurer la survie des ménages.

Les coûts sociaux et humains prévisibles

On doit donc se demander si les auteurs du Livre blanc ont bien calculé les coûts sociaux et humains que leurs propositions sont susceptibles d'entraîner sur les adultes et sur les enfants en termes de perte de capital humain, de maladie, de violence, de suicide, etc. Il nous semble inadmissible que les barèmes de base ne soient pas fondés sur la couverture de tous les besoins essentiels de court et de long termes des personnes. Il nous apparaît de plus surprenant qu'on considère non essentiel dans notre société de couvrir les dépenses de transport en commun, de culture et de loisir quand on sait qu'on se réfère aux sommes affectées à ce titre par les ménages à plus faible revenu.

A-t-on bien soupesé aussi les conséquences de la catégorisation à l'infini des prestataires qui est introduite dans le Livre blanc, catégorisation selon l'aptitude, la disponibilité et l'intégration à une activité, catégorisation, également, selon le genre d'activité, la structure familiale et selon l'âge? N'ouvre-t-on pas la porte à l'arbitraire et aux contrôles excessifs avec les risques de stigmatisation et d'atteinte à la dignité humaine que cela comporte?

2.2.3 Vers une autonomie plus grande des personnes?

Un des objectifs recherchés dans la réforme de l'aide sociale est de rendre les individus et les familles moins dépendants de l'Etat au point de vue financier. Cette intention d'accroître l'autonomie économique des personnes est appréciable et nous ne pouvons qu'y souscrire. Avec le programme de relance, on expérimente actuellement auprès des jeunes prestataires des mesures de réinsertion au travail similaires à celles que l'on voudrait appliquer à l'ensemble. Il faut y voir un moyen de répondre rapidement à un besoin qui est réel ainsi qu'un effort louable pour supporter les jeunes et les sortir du cercle vicieux d'une vie sans horizon et sans projet.

Toutefois, avant d'envisager d'en faire des mesures définitives et d'en étendre l'application à la majeure partie des prestataires d'aide sociale, il faudrait, croyons nous, en faire une évaluation sérieuse. De plus, soulignons que toutes ces mesures ne constituent qu'un palliatif à court terme si elles ne s'insèrent pas dans une politique québécoise de plein emploi.

Une vue générale

D'abord, les auteurs du Livre blanc proposent une réduction de la prestation garantie aux personnes qui ne seront pas en emploi ou en activité de réinsertion. Toutefois, en période de pénurie d'emploi, pourra-t-on fournir à toutes les personnes aptes assistées sociales la possibilité de satisfaire à l'une de ces conditions?

Quant aux activités de réinsertion en elles-mêmes, il ne s'agit pas à proprement parler de création d'emplois puisque les prestataires recevront une rémunération très

inférieure aux taux de salaires courants sur le marché du travail, différente selon le genre de prestataire et sans avantages sociaux.
L'instauration d'un tel régime de rémunération sur une large échelle comporte des dangers. Par exemple, le contenu de la formation en industrie sera-t-il décrit? Un encadrement sera-t-il donné à l'employeur? Sinon, rien n'empêchera à priori les entreprises de requérir régulièrement aux services des bénéficiaires de ce programme tout en procédant à des mises à pied de leur personnel. La même logique prévaut dans les services sociaux et de santé. Recourra-t-on aux activités communautaires pour rendre des services que les employée/es réguliers dispensaient auparavant?

Assistera-t-on à un fractionnement des emplois et à leurs transformation en stage et, ainsi, à une déqualification et à une précarisation des emplois? Sans contrôle, la tentation pourra être forte pour les entreprises car l'embauche de prestataires leur coûtera aussi peu qu'un dollar l'heure. Rappelons de plus que les activités de réinsertion n'apporteront pas beaucoup plus de ressources aux personnes concernées que celles qu'elles touchent actuellement sous forme de prestations.

Ces activités mèneront-elles à un relèvement de l'aptitude à l'emploi des personnes touchées? Si, comme il arrive souvent, on accepte comme "naturel" un taux de chômage d'environ 10% pour les prochaines années, se pourrait-il que ces activités de réinsertion constituent pour certains individus assistés de véritables voies de garage sans améliorer leurs perspectives futures d'emploi?

Toutes ces questions peuvent être posées au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu qui est actuellement responsable des programmes de réinsertion des prestataires d'aide sociale. Notons que l'aspect le plus criticable de ces mesures consiste à maintenir les personnes dans un statut d'assisté/e et non de travailleur/euse (travaux communautaire, stages en milieu de travail).

Sur un autre plan, le relèvement du salaire minimum pourrait représenter une façon de rendre l'emploi plus attrayant que l'aide sociale. La formation d'un bassin de travailleurs et de travailleuses à bon marché, subventionnés d'autre part, empêchera-t-elle le relèvement de ce salaire? Exercera- t-elle de façon générale une pression à la baisse sur les salaires et rendra-t-elle plus difficiles les efforts de regroupement et de négociation des personnes en emploi? Dans l'affirmative, la situation des travailleuses risque d'être détériorée puisque celles-ci gagnent souvent des faibles salaires et qu'il est difficile, pour elles, de faire valoir leur droit à la syndicalisation. Est-ce là le type de développement qu'on souhaite?

Le programme de garantie de revenu s'adresse également aux personnes à faible salaire qu'on désire, par un incitatif financier, encourager à conserver leur emploi. De façon générale, le choix d'un taux de réduction de la prestation en fonction du revenu gagné de 50%, dans les options II et III, s'il est susceptible d'être incitatif à l'emploi, fera qu'on subventionnera les personnes de façon décroissante jusqu'à ce que leur revenu atteigne le double de leurs besoins de base et de leurs frais de garde reconnus. Même si la prestation de non-disponible de départ nous apparaît insuffisante, cela revient à

dire que l'Etat aurait subventionné en 1983 une famille biparentale comptant deux enfants jusqu'à un revenu d'environ 17 000$ et un couple sans enfant jusqu'à un revenu dépassant les 12 000$.

Un nombre de ménages plus important qu'à l'heure actuelle dépendront donc de l'État pour leur subsistance, ce qui semble entrer en contradiction avec l'objectif visé d'autonomie des personnes. La subvention des individus en emploi sur une base individuelle ne risque-t-elle pas de soustraire les entreprises à l'obligation de rendre des comptes sur le nombre, la qualité et la permanence des emplois créés? Et, plus fondamentalement, l'entreprise conservera-t-elle la responsabilité sociale d'offrir des emplois stables et adéquatement rémunérés, ou comptera-t-elle de plus en plus sur l'État pour défrayer une partie du salaire versé? Cette tendance à décharger les entreprises de leurs responsabilités à l'égard de leurs employés/es s'étendra-t-elle aux avantages sociaux, à la protection de la santé et de la sécurité? Il y a là à notre avis un débat de fond à faire.

Les jeunes adultes et les conjointes

Si les propositions du Livre blanc veulent inciter au travail les adultes de 21 ans et plus, les responsables de famille monoparentale et le principal pourvoyeur dans les familles biparentales, il semble en être autrement des jeunes de 18 à 20 ans et des conjointes.

En effet, on sait que les jeunes de 18 à 20 ans n'auront plus droit à des prestations à titre individuel, mais qu'ils seront réputés à charge de leurs parents. Il est possible également que, vu la faiblesse de leurs presta-

tions lorsqu'ils ne participent pas à une activité de réinsertion, bien des adultes sans enfant de moins de 30 ans soient contraints de revenir sous le toit familial, mouvement qu'on peut déjà percevoir à l'heure actuelle. Rappelons également que, selon les barèmes établis, les personnes partageant un logement seront réputées partager toutes les dépenses de la vie courante, qu'elles soient ou non apparentées. Il risque donc d'y avoir perte d'autonomie chez toutes ces personnes.

Lorsque le mari est déjà bénéficiaire du programme de garantie de revenu, la conjointe pourra être désincitée à l'emploi. Comme ce programme est basé sur le revenu familial, tout dollar gagné par celle-ci réduira de 0,50¢ la prestation reçue par son conjoint(option II ou III). De la même façon, il est douteux que la femme puisse avoir accès au programme de garantie de revenu quand son époux est déjà en emploi. Notons que la subvention de frais de garde couvrira 50% des frais encourus, ce qui constitue une baisse pour certaines familles à faible revenu bénéficiant actuellement de l'aide financière à la garde. Cette subvention sera élargie à tous les modes de garde. Mais, le défaut de produire des reçus de garde, faute de places reconnues, réduira de beaucoup la portée de cette subvention.

Nous croyons qu'il y a intérêt à ce que soit réduite le plus possible toute désincitation à l'emploi chez les conjointes. Dans ce sens, on doit songer à une couverture à peu près intégrale des frais de garde des parents en emploi à faible revenu. On sait que les conjointes d'aujourd'hui peuvent demain être dans une situation où elles auront à assurer la subsistance de leur famille, à cause d'une séparation ou en vertu du revenu insuffi-

sant, du chômage, de la maladie ou du décès de leur conjoint. Il ne faut pas qu'une politique à courte vue incite aujourd'hui les femmes à la dépendance financière de leurépoux si l'on doit demain exercer sur elles des pressions afin qu'elles réintègrent le marché du travail.

Les responsables de famille monoparentale

Par contre, les femmes responsables de famille monoparentale sont incitées par le programme de garantie du revenu à se déclarer disponibles, à participer à une activité de réinsertion ou au marché du travail en vertu de la baisse de la prestation subie et de la chute encore plus importante de prestations qui est attachée au statut de non-disponible. Une proposition serait à l'effet de couvrir leurs frais de garde encourus à 100%, ce qui est une bonne mesure en soi. Mais, trouveront-elles des emplois convenables et pourront-elles produire des reçus de garde?

Peut-on parler de plus grande autonomie pour celles qui devront consacrer 20 heures par semaine à des activités extérieures à leur famille sans amélioration réelle de leur revenu si on tient compte de leur prestation actuelle? Dans quelle mesure ces activités seront formatrices et pourront les aider à accéder à des emplois suffisamment rémunérateurs? Il ne faudrait pas qu'un certain nombre d'entre elles se voient acculées au travail non déclaré pour améliorer leur situation financière.

En l'absence de plein emploi et d'infrastructure permettant de combiner aisément le travail salarié et le travail domestique, étant donné la précarité des emplois

disponibles et le niveau des salaires offerts, nous doutons que tous les éléments nécessaires à l'atteinte d'une plus grande autonomie par les responsables de famille monoparentale soient présents dans les propositions du Livre blanc. Dans ces circonstances, des mesures coercitives à l'égard des responsables de famille monoparentale ne risquent-elles pas de se solder pour elles, pour leurs enfants et pour la société par des coûts encore plus élevés que ceux auxquels on entendrait parer?

--X--X--X--

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons décrit et analysé la réforme de l'aide sociale et des autres mesures s'adressant aux faibles revenus qui est proposée dans le Livre blanc. Nous souscrivons à l'objectif général de favoriser la réinsertion des prestataires d'aide sociale, à la nécessité d'enlever les freins à l'activité existants et au bien-fondé de rendre la participation au marché du travail financièrement plus intéressante.

Toutefois, nous avons voulu attirer l'attention sur les dangers et, en définitive, sur l'inutilité d'une réforme qui s'appuierait sur des contrôles tatillons et sur la coercition. Selon nous, en effet, la croissance des effectifs à l'aide sociale s'explique avant tout par l'insuffisance des emplois et des supports offerts et ne saurait réellement être imputable à l'absence de bonne volonté des prestataires ou au laxisme des politiques actuelles.

Au risque de n'entraîner que désillusions et désenchantement, nous croyons que les mesures de réinsertion sociale devraient s'insérer dans une politique générale de plein emploi. Les efforts doivent être menés sur plusieurs plans et l'on aurait tort de penser que l'entreprise privée, avec des incitations fiscales ou grâce à une détaxation ou une supplémentation des salaires versées, pourra seule créer les emplois nécessaires.

Les mesures mises en place ne doivent pas mener à une précarisation accrue du marché du travail. Il importe donc que soit menée une évaluation sérieuse des programmes de réinsertion actuels, avant que l'on songe à leur application définitive et généralisée.

Une réforme socialement acceptable doit, selon nous, présenter les caractéristiques suivantes:

- garantie de ressources suffisantes,
- encouragements positifs à la réintégration et non répressifs,
- juste prise en compte des coûts d'emploi et de formation,
- formation réelle et possibilités de recyclage,
- appui financier ainsi que soutien technique et moral.

Les conjointes autant que les femmes seules et les responsables de famille monoparentale doivent être visées par les programmes. Ceux-ci doivent être conçus de façon à ce que les parents soient assurés d'un support adéquat pour leurs responsabilités familiales. Cela étant, les femmes qui ont seules la charge d'enfants devraient, dans le contexte actuel de bas salaires et de faible développement des services collectifs (garderies, transports, logements, etc.) avoir la possibilité de déterminer ce qui est mieux pour elles et leurs enfants sans avoir à encourir de pénalités en ce qui a trait à la couverture de leurs besoins de base si elles optent pour une présence continue auprès de leurs enfants.

CONCLUSION GENERALE

Par cet avis, nous avons analysé les propositions de réforme contenues dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers en nous attachant particulièrement à celles qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la situation des femmes.

Dans le premier chapitre, les propositions portant sur le régime de taxation et la politique générale de transfert ont été étudiées et nous avons, à l'occasion, commenté les dispositions du Discours sur le budget d'avril 1985 qui empruntaient certaines des orientations suggérées dans le Livre blanc.

La réduction du fardeau fiscal des particuliers étant un des premiers objectifs du Livre blanc, nous avons noté que, globalement, les familles avec enfants profitaient du réaménagement suggéré. Cette orientation était de nature à nous réjouir puisque nous réclamons, depuis plusieurs années déjà, une meilleure prise en compte, par l'ensemble de la société, des coûts entraînés par les enfants. Toutefois, tout au cours de ce chapitre, nous avons voulu attirer l'attention sur l'importance du choix des mécanismes d'attribution de l'aide gouvernementale, parce que ce sont les moyens qui déterminent au profit de quelles familles et de quelles personnes dans la famille cet effort social est consenti.

Dans cet esprit, nous avons critiqué la proposition qui est faite de faire passer le soutien économique aux familles par le canal des exemptions et déductions fiscales de préférence aux allocations et crédits d'impôt.

L'aide gouvernementale serait ainsi davantage orientée vers les familles à revenu élevé et vers les pères-pourvoyeurs dans ces familles. Les mesures proposées risquent d'accroître la dépendance financière des conjointes et des grands enfants et d'atténuer le rôle de gestion du budget familial que les mères assument tout particulièrement à l'endroit des enfants.

Alors que l'accès financier aux services de garde est déterminant pour le droit au travail rémunéré des mères, nous avons déploré le fait que l'aide consentie pour la garde des enfants favoriserait les familles à revenu élevé. Nous avons signalé, enfin, que les familles monoparentales se verraient reconnaître des besoins de base moins grands dans l'avenir, ce qui se solderaient par une fiscalité plus lourde pour elles.

Nous avons donc rappelé notre souhait que les régimes d'imposition et de transferts généraux soient fondés, autant que possible, sur l'autonomie des individus adultes, sur l'apport social des mères, sur une reconnaissance universelle des besoins des enfants sans égard au revenu des parents et, enfin, sur la nécessité que soit attribuée une aide particulière aux familles monoparentales et à faible revenu.

Nous savons que le gouvernement est préoccupé par le niveau et la progressivité des taux d'imposition actuels et que cela a amené le Ministre des Finances, dans le Discours sur le budget de 1985, à abaisser les taux d'imposition sur les revenus imposables supérieurs à 17,300$ et à miser davantage sur les exemptions et déductions.

Dans cet avis, nous n'avons pas voulu discuter du bien-fondé de ces analyses. Ce que nous avons trouvé essentiel de rappeler, cependant, c'est que la politique de soutien économique aux familles poursuit une fin en soi: aider à la couverture des besoins des enfants. Si l'équité commande que l'on supporte, toutes les familles et, donc, aussi les familles à revenu élevé, elle exige que l'on prête une attention particulière aux besoins des enfants dans les familles à revenus faibles et moyen.

Selon nous, cette fin ne saurait être transgressée au profit d'une autre qui serait de faire servir la politique familiale à la détaxation des familles à revenu plus élevé. Nous croyons que le problème de la lourdeur du fardeau fiscal est une question en soi, qui devrait être débattue ouvertement et sous tous ces aspects.

Dans le deuxième chapitre de notre avis, nous avons examiné les propositions de réforme de l'aide sociale et des autres mesures sélectives selon le revenu.

L'objectif de favoriser la réinsertion sociale des prestataires d'aide sociale nous apparaît très important. Cependant, il ne pourra, selon nous, être réalisé de façon adéquate que si les programmes conçus à cette fin prennent place et appui dans une politique générale de plein emploi.

Nous avons voulu attirer l'attention sur les coûts sociaux et humains qui pouvaient, selon nous, résulter d'une garantie de ressources insuffisantes pour les personnes dans le besoin, de l'utilisation de mesures coercitives et de la création d'activités largement

subventionnées dans le secteur privé, particulièrement dans un contexte où les possibilités d'emploi n'auraient pas été accrues. Nous avons également souhaité que les femmes soient parties prenantes des réformes que l'on réalisera. Les femmes ont fait des pas su la voie de l'autonomie et il ne faudrait pas que ces acquis soient remis en question par des politiques mal inspirées.

En ce sens, nous réitérons le voeux que, dans le domaine de la taxation et des transferts généraux aux familles comme dans celui de l'aide sociale, le gouvernement réexamine les mesures qu'il a déjà mises en place et soumette à la consultation publique tous ses projets de réforme comme il s'y était engagé au moment de la publication du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers en janvier 1985.

NOTES

1. Ministère du Revenu, Statistiques fiscales des particuliers du Québec, 1981, Gouvernement du Québec, 1984, tableau 12, p. 79.

2. Voir le tableau 111.6 à la page 136.

3. Voir à cet effet Suzanne Messier, Les femmes, ça compte, Conseil du statut de la femme, Éditeur officiel du Québec, tableau 1106, p. 37.

4. Conseil du statut de la femme, La condition des femmes au regard de la famille : Considérations du Conseil du statut de la femme touchant le document de consultation sur la politique familiale, préparé par Gisèle Audette, Louise Barnard, Micheline Boivin et Francine Lepage, Québec, 28 janvier 1985, section 2, p. 28 à 98 et, plus précisément, p. 44 à 58.

5. Idem, p. 54.

6. Le Conseil des collèges a soumis des recommandations intéressantes à cet égard. Voir Avis au Ministre de l'Education sur le régime d'aide financière aux étudiants du postsecondaire, Québec, 23 novembre 1984.

7. Recommandations de l'Office des services de garde à l'enfance par rapport aux propositions du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers ayant une incidence sur les services de garde reconnus, 11 avril 1985, p. 3.

8. Conseil du statut de la femme, op. cit., p. 59 à 79.

9. La famille monoparentale recevant une prestation du programme de garantie de revenu pourrait, quant à elle, toucher une subvention correspondant à 100% de ses frais de garde.

10. Budgets de subsistance et budgets de confort minimum, Estimations de juin 1984, p. 23 et 24.

11. Recensement du Canada de 1981, Logements privés occupés, ménages privés, familles de recensement dans les ménages privés : certaines caractéristiques, Statistique Canada, cat. 93-941, tableau 45-2.

12. Caron, Lise, Portrait statistique de la population féminine à l'aide sociale, Etude réalisée à la demande du Conseil du statut de la femme, Québec, 30 mars 1985, p. 2.

13. Le Conseil national de bien-être social a bien montré qu'en 1984, par exemple, il en coûtait moins cher après impôt au contribuable gagnant 30 000 $ ou 50 000 $ pour cotiser au Régime de rentes du Québec ou au Régime des pensions du Canada qu'à celui ne disposant que d'un revenu de 20 000 $. Ainsi, dans ce cas, le contribuable à revenu élevé paie moins pour s'assurer à peu près de la même rente publique : Guide des pensions : Rapport du Conseil national du bien-être social, avril 1984, p. 76 à 78.

14. Conseil du statut de la femme, op. cit., p. 33 et 34.

15. Au Québec, la Coalition pour l'universalité des programmes sociaux et, sur le plan canadien, le groupe de réforme des politiques sociales dont fait partie le Comité canadien d'action sur le statut de la femme et le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme.

16. La réforme des prestations pour enfants; Une réponse du Conseil national de bien-être social au document d'étude sur les prestatures aux enfants et aux femmes âgées, mars 1985, 104 p.

17. Caron, Lise, op. cit., p. 3, 5, 40 et 41.

18. Conseil du statut de la femme, Pour les Québécoises : égalité et indépendance, Gouvernement du Québec, Editeur officiel du Québec, Québec, 1978, p. 201 et 202.

19. Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon, Le plein emploi : pourquoi?, Presses de l'Université du Québec et Institut de recherche appliquée sur le travail, Montréal, 1983, p. 65.

20. Armand Gingras, Géraldine Perreault et Louison Pronovost, La situation des jeunes à l'aide sociale, Volume 1, Etudes monographiques sur les clientèles de l'aide sociale, Québec, Ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu, Service des politiques et de la recherche en sécurité du revenu, Québec, mars 1984, 87 p.

21. P. Lefebvre inclut uniquement dans la production domestique l'entretien du ménage et les différents soins donnés aux enfants. La révolution tranquille des modes de vie familiaux : une analyse des implications socio-économiques et de l'adéquation des politiques sociales, Montréal, Laboratoire sur la répartition et la sécurité du revenu (L.A.B.R.E.V.), juillet 1980, p. 387.

ANNEXE 1

Recommandations relatives à l'entretien

Le C.S.F. recommande donc, en regard des programmes d'entretien:

-EN RECONNAISSANCE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE DES PARENTS A LA SOCIETE:

1. Que soit maintenu un programme universel relié à l'entretien des enfants, soit le régime d'allocations familiales modifié;

2. Que les allocations familiales imposables couvrent au moins 25% des coûts d'entretien des enfants, soit 750$ par année et cela indépendamment du rang de l'enfant (voir Tableau-6-);

3. Que les allocations familiales soient indexées annuellement;

4. Que la modulation des allocations familiales selon le rang de l'enfant soit abolie;

5. Que la modulation des allocations familiales selon l'âge de l'enfant soit étudiée;

6. Que les allocations familiales soient imposables sur le plus haut revenu;

7. Que les allocations familiales continuent d'être versées à la mère, sauf exception;

SOURCE: Conseil du statut de la femme, La condition des femmes au regard de la famille: Considérations du Conseil du statut de la femme touchant le document de consultation sur la politique familiale, préparé par Gisèle Audette, Louise Barnard, Micheline Boivin et Francine Lepage, Québec, 28 janvier 1985, p.55 à 57.

8. Que les allocations familiales continuent d'être versées mensuellement;

-DANS LE BUT DE VENIR EN AIDE AUX FAMILLES A BAS ET MOYENS REVENUS:

9. Que le programme sélectif que constitue le crédit d'impôt remboursable pour enfant soit maintenu;

10. Que le crédit d'impôt remboursable pour enfant soit versé à la personne bénéficiaire des allocations familiales;

11. Que le crédit d'impôt remboursable maximum couvre au moins 20% des coûts d'entretien des enfants, soit 600$ par année, et cela indépendamment du rang de l'enfant, de sorte que l'aide gouvernementale maximum à l'entretien (allocations familiales et crédit d'impôt) couvre au moins 45% des coûts d'entretien (voir Tableau-6-);

12. Que le crédit d'impôt remboursable pour enfant soit indexé annuellement;

13. Quant au crédit d'impôt remboursable pour enfant, que l'on étudie:

    . son versement en plus d'une fois;
    . la définition du revenu net familial y ouvrant droit.

14. Qu'étant donné la majoration du montant de crédit remboursable pour enfant, que le plafond ouvrant droit au crédit maximum soit baissé afin de rendre ce programme plus progressif, tout en assurant qu'aucune famille ne reçoive moins qu'elle ne reçoit actuellement.

15. Compte tenu des recommandations antérieures, que les exemptions pour enfants à charge soient abolies du fait que l'épargne fiscale en découlant augmente avec le revenu.

-DANS LE BUT DE VENIR EN AIDE A DES CLIENTELES SPECIFIQUES:

16. Que les allocations aux enfants handicapés soient maintenues et augmentées dans le but de mieux tenir compte des frais réels encourus par les familles pour compenser la déficience et les limitations fonctionnelles de leurs enfants;

17. Que l'équivalent de l'exemption de personne mariée utilisée par la personne responsable d'une famille monoparentale pour un de ses enfants soit remplacée par un crédit d'impôt remboursable décroissant avec le revenu jusqu'à un seuil de crédit minimum.

-ET, ENFIN, DU FAIT DE L'IMPLICATION DES DEUX PALIERS DE GOUVERNEMENT EN REGARD DE L'AIDE DIRECTE A L'ENTRETIEN:

18. Que le gouvernement du Québec demande au gouvernement fédéral d'adopter les mêmes mesures, à savoir l'augmentation des allocations familiales ainsi que l'élimination des exemptions pour enfants à charge, de l'équivalent de l'exemption de personne mariée et des déductions pour frais de garde et que le gouvernement du Québec transmette au gouvernement fédéral nos recommandations concernant son programme de crédit d'impôt remboursable pour enfant.

ANNEXE 2

Recommandations relatives à la garde

En accord avec ce qui précède, le C.S.F. recommande au regard des services de garde offerts et des programmes d'aide aux parents:

-DANS LE BUT D'ASSURER L'ACCESSIBILITE A DES SERVICES DE GARDE INSTITUTIONNALISES

1) Que soit accéléré le développement du nombre de places dans chacune des cinq catégories de services de garde telles qu'identifiées dans la Loi des services de garde à l'enfance:

2) Que les subventions directes aux services de garde reconnus soient portées à 40% des coûts de fonctionnement afin d'assurer la survie et le développement de ces services;

3) Que des services de garde incluant des cantines scolaires soient offerts à la demande des parents pour les enfants de la maternelle et du niveau primaire aussi bien lors des congés et vacances que pendant les jours de classe réguliers. Dans l'éventualité où un regroupement d'enfants provenant de plus d'une école s'avèrerait nécessaire, que soit assuré le transport des enfants vers le local alloué à cet effet;

SOURCE: Conseil du statut de la femme, La condition des femmes au regard de la famille: Considérations du Conseil du statut de la femme touchant le document de consultation sur la politique familiale, préparé par Gisèle Audette, Louise Barnard, Micheline Boivin et Francine Lepage, Québec, 28 janvier 1985, p.55 à 57.

4)Que le gouvernement promulgue les articles de la Loi sur les services de garde à l'enfance concernant les halte-garderies et les jardins d'enfants dans les plus brefs délais et que des règlements soient édictés pour chacune des cinq catégories de garde sous sa supervision;

5)Que l'on développe des formules de garde institutionnalisée répondant aux besoins des parents dans les milieux à faible densité comme par exemple des minigarderies et/ou le jumelage de services tels les garderies, les halte-garderies, les jardins d'enfants et les garderies en milieu scolaire de même qu'un réseau de garde en milieu familial reconnu;

6)Que le gouvernement soit le chef de file dans la mise sur pied de garderies en milieu de travail et incite les entreprises à en faire autant pr le biais d'avantages fiscaux. Les garderies en milieu de travail devraient également accommoder les enfants du quartier et être implantées sans discrimination selon le sexe des travailleurs et des travailleuses;

7)Que les heures d'ouverture des services de garde prennent en compte la double tâche des parents et le fait que tous ne travaillent pas entre neuf et cinq;

8)Compte tenu que les enfants d'âge scolaire nécessitent des services de garde à l'année longue, qu'une instance soit désignée responsable de la mise en place de services de garde en été pour les enfants d'âge scolaire;

-DANS LE BUT DE VENIR EN AIDE A DES CLIENTELES SPECIFIQUES:

9)Que les familles monoparentales continuent d'avoir droit à l'aide sélective à la garde à temps plein même lorsque le parent responsable n'est pas en emploi;

10)Que le gouvernement donne suite aux recommandations à venir de l'office des personnes handicapées sur l'intégration des enfants dans les services de garde;

11)Que le programme de maintien aux pouponnières devienne accessible aux nouvelles places/poupons qui ont été crées depuis le 1er février 1983 s'il y a lieu et à celles qui le seront dans l'avenir.

-DANS LE BUT DE VENIR EN AIDE A TOUTES LES FAMILLES

12)Que le programme d'allocation de disponibilité accorde également des prestations aux parents d'enfants âgés de 6 à 12 ans;

13)Que le programme d'allocation de disponibilité verse un montant égal pour chacun des enfants indépendamment de leur rang, à savoir au moins 500$ pour les familles dont le plus jeune enfant a moins de 6 ans et 300$ pour les familles dont le plus jeune enfant a entre 6 et 12 ans et que ces montants soient imposables pour le parent ayant le revenu le plus élevé;

14)Que l'allocation de disponibilité soit versée à la personne bénéficiaire des allocations familiales quand les deux parents ont une activité à l'extérieur ou à la personne qui assume la garde;

15)Que l'allocation de disponibilité soit versée mensuellement et indexée annuellement.

-DANS LE BUT DE VENIR EN AIDE AUX FAMILLES A BAS ET MOYENS REVENUS

16)Que le programme d'aide sélectif que constitue l'aide financière à la garde couvre les frais de garde dans une plus grande proportion. Que pour ce faire les seuils de revenu ouvrant droit à l'aide maximale soient augmentés, qu'une aide soit consentie pour des niveaux de revenus plus élevés et enfin que l'aide quotidienne maximale soit augmentée de façon à ce que les personnes à bas revenu ne défraient que 1$ par jour pour la garde d'un enfant;

17)Que les montants d'aide financière à la garde et les revenus nets ouvrant droit à l'aide soient indexés annuellement;

18)Que l'aide financière à la garde en milieu scolaire soit mieux adaptée aux coûts réels encourus i.e. qu'il soit prévu des exceptions au règlement pour les journées où l'enfant fréquentera la garderie toute la journée au lieu d'une demi-journée;

19)Que l'aide financière à la garde soit accessible pour les enfants fréquentant une halte-garderie ou un jardin d'enfants;

20)Que la déduction pour frais de garde soit abolie du fait qu'elle accorde une épargne fiscale qui augmente avec le revenu;

-EN VUE D'UNE HARMONISATION DE LA POLITIQUE DE GARDE ENTRE LES DEUX PALIERS DE GOUVERNEMENT

21)Que le gou[illegible]ement du Québec demande au gouvernement fédéral d[illegible]r la déduction pour frais de garde et que les ar[illegible]s ainsi récupérés servent à revaloriser les autres formes d'aide à la garde.

ANNEXE 3

Les allocations familiales québécoises: un régime qui occasionnerait des fuites et qui ne permettrait pas d'améliorer la situation des familles à plus faible revenu?

Pour nous démontrer la supériorité d'un système d'exemptions sur un régime d'allocations (allocations familiales et allocation de conjoint/e, par exemple), les auteurs du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers[1] nous situent dans un monde ou n'existeraient que des exemptions qu'on envisagerait, par ailleurs, de remplacer par des allocations. Selon eux, cette transformation, si on l'opérait à coût nul pour le Gouvernement, n'irait pas sans inconvénients. Principalement, on ne pourrait allouer autant d'argent parce que le régime d'allocations occasionnerait des fuites. Egalement, la situation des familles à plus faible revenu n'en serait pas améliorée.

Examinons leur démonstration.

En premier lieu, les auteurs soulignent que des allocations familiales, attribuées pour les enfants de moins de 18 ans par exemple, n'apporteraient pas plus d'argent dans la bourse des familles dépendant du programme de garantie du revenu (ou d'aide sociale). Ce programme ne garantissant qu'un certain niveau de ressources, la prestation accordée serait immédiatement réduite du montant des allocations familiales reçues.

On doit dire que cet état de fait ne découlerait en rien du mécanisme des allocations familiales, mais résulterait plutôt de la décision politique de ne pas faire profiter ces familles de l'instauration d'un régime d'allocations familiales.

Voyons maintenant les fuites que comporterait le programme d'allocations familiales et qui ne permettraient pas de distribuer en allocations toute la valeur des exemptions.

Une première fuite viendrait du fait que, contrairement aux exemptions, un régime d'allocations familiales ne permettrait pas de taxer les revenus gagnés par les enfants de moins de 18 ns, ni les allocations familiales versées pr le gouvernement fédéral. Cela représenterait un manque à gagner pour le fisc québécois de 28 millions de dollars dans le premir cas et 127 millions de dollars dans le second cas.

Précisons d'abord que ces sommes restent alors aux mains des parents. Ensuite, en imposant les allocations familiales fédérales dans un système basé sur des exemptions, il faut voir que le gouvernement québécois ne fait que réduire le montant réel des exemptions qu'il fait mine d'accorder.

Une fuite qui paraît plus réelle, cette fois, viendrait du fait que les montants d'allocations familiales versés aux prestataires du programme de garantie de revenu (ou d'aide sociale) pour combler une partie de leurs besoins essentiels ne seraient pas partageables à 50% en vertu de la Loi d'assistance publique du Canada, ce qui entraînerait une perte de 22 millions de dollars. Soulignons, par contre, que l'augmentation des recettes d'impôt, suite au retrait des exemptions, entraînerait une hausse des paiements fédéraux de péréquation de 9 millions de dollars, selon le Livre blanc. Il faudrait donc parler d'une perte nette de 13 millions et non de 22 millions de dollars.

Cette perte est-elle inéluctabe? Soulignons que le Québec est la seule province à avoir son propre régime d'allocations familiales et qu'il est donc le seul à couvrir ainsi une partie des besoins essentiels des familles dépendant de l'assistance de l'Etat. Il nous semble que ce pourrait être là matière négociable avec le gouvernement fédéral que de faire couvrir ces sommes en vertu de la Loi d'assistance publique du Canada. En cas de fin de non-recevoir, le Québec pourrait toujours faire supporter entièrement par le régime d'aide sociale les besoins des enfants des prestataires (les allocations familiales québécoises ne leur seraient plus versées) et ces dépenses deviendraient alors partageables pour moitié par le gouvernement fédéral. La fuite serait alors colmatée et le Québec risquerait de se retrouver avec 9 millions de plus en paiement de péréquation, si l'on suit les indications fournies dans le Livre blanc.

Il reste les frais administratifs d'émission des chèques mensuels. Mais, avec l'informatique et le dépôt direct, ceux-ci ne sauraient constituer un obstacle véritable!